

JULIANA SANTOS MAIA BERTAZZO

**A ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO  
NORTE E A SEGURANÇA INTERNACIONAL NO  
MUNDO PÓS-GUERRA FRIA**

Tese de Doutorado apresentada ao  
Departamento de Ciência Política do  
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da  
Universidade Estadual de Campinas como  
requisito parcial para obtenção do título de  
Doutora em Ciência Política.  
Área de Concentração: Relações Internacionais

Orientador: Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto

CAMPINAS

2009

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA  
BIBLIOTECA DO IFCH - UNICAMP**

**B461o Bertazzo, Juliana Santos Maia**  
**A Organização do Tratado do Atlântico Norte e a Segurança  
Internacional no Mundo Pós-Guerra Fria. / Juliana Santos Maia  
Bertazzo . - Campinas, SP : [s. n.], 2009.**

**Orientador: Shiguenoli Miyamoto.**  
**Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas,  
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.**

**1. Alianças Internacionais. 2. Organização Internacional.  
3. Segurança Internacional. I. Miyamoto, Shiguenoli.  
II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e  
Ciências Humanas. III. Título.**

**sfm/ifch**

**Título em inglês: The North Atlantic Treaty Organization and International  
Security in the Post-Cold War World.**

**Palavras chaves em inglês (keywords) : International Alliances  
Industrial Organization  
International Security**

**Área de Concentração: Relações Internacionais**

**Titulação: Doutora em Ciência Política**

**Banca examinadora: Suzeley Kalil Mathias, Cristina Pecequillo, Paulo César  
Manduca, Valeriano Mendes Ferreira Costa.**

**Data da defesa: 02-04-2009**

**Programa de Pós-Graduação: Ciência Política**

JULIANA SANTOS MAIA BERTAZZO

**A ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE E A  
SEGURANÇA INTERNACIONAL NO MUNDO PÓS-GUERRA FRIA**

Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de  
Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências  
Humanas da Universidade Estadual de Campinas sob a  
orientação do Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto.

Este exemplar corresponde à redação  
final da Tese defendida e  
aprovada pela Comissão Julgadora  
em 02/04/2009.

BANCA

Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto (orientador)

Profª. Dra. Suzeley Kalil Mathias

Profª. Dra. Cristina Soreanu Pecequilo

Prof. Dr. Paulo César Manduca

Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa

Prof. Dr. Reginaldo Carmello Correa de Moraes (suplente)

Prof. Dr. Luis Alexandre Fuccille (suplente)

ABRIL//2009

Dedico este trabalho  
ao Sérgio, com amor.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto, pela orientação durante a produção desta tese, e aos membros da banca do exame de qualificação, Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Flavia de Campos Mello e Prof. Dr. Sebastião C. Velasco e Cruz, por suas contribuições a este trabalho.

Sou grata a todos os bibliotecários que me forneceram apoio técnico durante o trabalho de pesquisa em arquivos e acervos, e à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) pelo apoio financeiro que permitiu a minha dedicação integral à conclusão deste projeto.

Agradeço ao pessoal do Departamento de Ciência Política, da Secretaria de Pós-Graduação, do Centro de Estudos Internacionais e Política Comparada, do Núcleo de Estudos Estratégicos e do Núcleo de Informática do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, pelo apoio no cotidiano do trabalho acadêmico que resultou nesta tese.

Sou grata especialmente a Celly Cook Inatomi, Beatriz Junqueira, Ariana Bazzano, Aline Regina Martins e Márcia Baratto, que contribuíram de uma forma ou de outra para a realização deste projeto.

Agradeço finalmente à minha família, que está sempre torcendo por mim.

## RESUMO

A Organização do Tratado do Atlântico Norte contraria a teoria das alianças: mesmo tendo sido declarada vencedora da Guerra Fria por uma inesperada retirada de seu oponente, ela não saiu de cena. A Aliança Atlântica desde então se expandiu e se adaptou gradativamente às novas exigências do contexto regional e internacional, com uma presença ativa em ambos. Após os eventos de 11 de setembro 2001, contudo, a Organização do Tratado do Atlântico Norte perde seu foco principal, que era a defesa da Europa, e se desdobra entre demandas regionais e globais não só dos seus membros, mas também de outras organizações. O meu objeto de pesquisa é, portanto, a Organização do Tratado do Atlântico Norte em sua nova fase, ao mesmo tempo um caso único de persistência entre as alianças militares e de adaptação entre as organizações regionais de segurança. Minha análise sobre os fenômenos relacionados à nova fase da Aliança Atlântica se desenvolve em quatro pontos: o alargamento, a permanência, a transformação, e as operações. Minha hipótese central é que durante a Guerra Fria a Organização do Tratado do Atlântico Norte foi uma referência para a segurança internacional, mas se manteve restrita à dinâmica da segurança regional, e com o fim da confrontação bipolar ela assume tarefas que progressivamente expõem os seus limites. Assim, neste trabalho de pesquisa, divido os pontos destacados em dois grandes eixos: enquanto um se refere a questões de segurança regional, incluindo alargamento e permanência, o outro diz respeito à segurança internacional, contendo a transformação da Organização do Tratado do Atlântico Norte e sua atuação em operações diversas. Com base em dados obtidos durante a pesquisa bibliográfica e de campo, afirmo que esta política atual de expansão do alcance geográfico e estratégico da Organização do Tratado do Atlântico Norte apresenta sérias limitações. Mais especificamente, minhas hipóteses de trabalho são de que há limitações para o seu (I) alargamento, colocadas pela Rússia, para a sua (II) permanência, colocadas pela União Européia, para sua (III) transformação, colocadas pela necessidade de um componente civil nas operações em que se envolve, e também para a sua (IV) atuação global, colocadas pelo engajamento dos seus membros. Portanto, nesta tese analiso (I) o ritmo e a direção da expansão da Organização do Tratado do Atlântico Norte, (II) a sua permanência e a sua relação com outras organizações, (III) o seu conceito estratégico e desenho institucional, e finalmente (IV) as suas operações, com atenção para as questões de legitimidade. As conclusões do meu estudo apontam para a chegada de um ponto de inflexão importante: tendo passado toda a Guerra Fria sem entrar em combate, a Organização do Tratado do Atlântico Norte vive uma nova fase, se envolvendo constantemente em conflitos, mas seu maior desafio atual é a afirmação de sua contínua utilidade e relevância.

**Palavras-Chave:** Organização do Tratado do Atlântico Norte; Segurança Internacional; Alianças; Organizações Internacionais; Segurança Internacional.

## ABSTRACT

The North Atlantic Treaty Organization stands against this theory of alliances: even after it was declared winner of the Cold War by a sudden lack of opponent, it was not disbanded. The Atlantic Alliance has since then expanded and gradually adapted itself to respond to new demands of the regional and international contexts, keeping itself actively present in both. In the post-September 11 era, however, the North Atlantic Treaty Organization loses its main focus, which was the defense of Europe, and takes on regional and global tasks to comply with requests from its own members and also extraneous actors. My research topic is therefore the North Atlantic Treaty Organization in this new phase, at once a unique case of persistence among military alliances and of adaptation amongst organizations. My analysis of the phenomena related to the new phase of the North Atlantic Treaty Organization revolves around four points: enlargement, persistence, transformation and operations. My central hypothesis is that during the Cold War, although the North Atlantic Treaty Organization was a reference for international security, it was restricted to the dynamics of regional security, and after the end of the bipolar confrontation, it takes on tasks that progressively reveal the limits of the Alliance. Thus, in this research work I divided these four main points into two axes: while one is concerned with regional security issues, such as enlargement and persistence, the other involves international security, namely transformation and operations. I use data obtained through bibliographic and field research to argue that the current geographic and strategic expansion policy carried out by the North Atlantic Treaty Organization has serious limitations. More specifically, my working hypotheses are that there are limits to (I) the enlargement of the North Atlantic Treaty Organization, posed by Russia, (II) to its persistence, posed by the European Union, to its (III) transformation, posed by the lack of a civilian component for its operations, and finally, for its (IV) global operations, due to unsteady commitment by its members. Therefore, in this thesis I analyze (I) the pace and direction of expansion of the North Atlantic Treaty Organization, (II) its persistence and its relations with other organizations, (III) its strategic concept and institutional design, and finally (IV) its operations, with special attention to legitimacy issues. The conclusions of my study reveal the coming of an important turning point: having gone through the whole of the Cold War without engaging in combat, the North Atlantic Treaty Organization now lives a new phase, which sees it constantly involved in conflicts, but assuring its continued utility and relevance is hitherto its major challenge.

**Keywords:** North Atlantic Treaty Organization; International Security; Alliances; Peace Operations; International Organizations; International Security.

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 MAPA DA OTAN EM 1999 (MEMBROS ANTIGOS, NOVOS E PARCEIROS).....	51
FIGURA 2 CRONOLOGIA COMPLETA DO ALARGAMENTO E PARCERIAS DA OTAN .....	53
FIGURA 3 ORGANOGAMA DA ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DE BRUXELAS EM 1948.....	107
FIGURA 4 ORGANOGAMA DA OTAN EM DEZEMBRO DE 1949.....	109
FIGURA 5 ORGANOGAMA DA OTAN EM 1951.....	110
FIGURA 6 ORGANOGAMA DA OTAN EM FEVEREIRO DE 1952.....	112
FIGURA 7 ORGANOGAMA DA SEATO.....	115
FIGURA 8 ORGANOGAMA DA CENTO. ....	116
FIGURA 9 ORGANOGAMA DO PESSOAL CIVIL INTERNACIONAL DA OTAN .....	124
FIGURA 10 ORGANOGAMA DO PESSOAL MILITAR INTERNACIONAL DA OTAN EM 2007.....	124
FIGURA 11 OPERAÇÕES MILITARES COORDENADAS PELO DPKO-ONU, POR ANO DE INÍCIO. ....	156
FIGURA 12 OPERAÇÕES MILITARES DAS ONU, UE E OTAN EM ANDAMENTO A CADA ANO NA EUROPA. ....	158
FIGURA 13 OPERAÇÕES MILITARES DA ONU, UE, OTAN E UA EM ANDAMENTO A CADA ANO NA ÁFRICA. ....	159
FIGURA 14 OPERAÇÕES MILITARES DA ONU E OTAN EM ANDAMENTO A CADA ANO NA ÁSIA.....	161
FIGURA 15 OPERAÇÕES MILITARES DA ONU, UE E OTAN EM ANDAMENTO A CADA ANO, EM TODO O MUNDO.....	162
FIGURA 16 COMPOSIÇÃO MÉDIA DE PESSOAL NAS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU, DE 2003 A 2007.	171
FIGURA 17 NÚMERO TOTAL DE CARGOS EM OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU, DE 2003 A 2007.....	172
FIGURA 18 CARGOS EM OPERAÇÕES EM ANDAMENTO MANTIDAS PELO DPKO, DISTRIBUÍDOS POR TIPO PARA CADA MISSÃO. ....	177
FIGURA 19 CARGOS EM OPERAÇÕES EM ANDAMENTO MANTIDAS PELO DPA, DISTRIBUÍDOS POR TIPO PARA CADA MISSÃO. ....	179

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 CRONOLOGIA DE ASSINATURA DOS TRATADOS DA CSCE E OSCE (ESTADOS MEMBROS) .....	131
TABELA 2 ESTADOS PARCEIROS PARA COOPERAÇÃO – OSCE. ....	133
TABELA 3 MEMBROS E PARCEIROS DA UEO (1954-1999).....	136
TABELA 4: COMPARAÇÃO DO ORÇAMENTO (2005-2008) ENTRE OTAN, UE/PESD E OSCE ( EM MILHÕES DE EUROS). ....	138
TABELA 5 OPERAÇÕES DE PAZ E OUTRAS OPERAÇÕES DO DPKO - ONU .....	147
TABELA 6 OPERAÇÕES DA OTAN EM ANDAMENTO (ATUALIZADO EM DEZEMBRO DE 2008).....	152
TABELA 7 OPERAÇÕES DA OTAN E DA UE EM ANDAMENTO, DISTRIBUÍDAS POR TIPO E LOCALIZAÇÃO. ....	168
TABELA 8 OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU EM ANDAMENTO (ATUALIZADO ATÉ DEZEMBRO DE 2008). .....	173
TABELA 9 OPERAÇÕES DE CONSTRUÇÃO DA PAZ ( <i>PEACEBUILDING</i> ) OU MISSÕES POLÍTICAS DA ONU EM ANDAMENTO (2008).....	173
TABELA 10 PORCENTAGEM DE TROPAS DE CADA PAÍS NA OPERAÇÃO DE PAZ NO AFGANISTÃO (ISAF) LIDERADA PELA OTAN, POR PAÍS, EM JUNHO DE 2008.....	189

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO ..... 21

### PARTE I: A OTAN E A SEGURANÇA REGIONAL

Capítulo 1: Os Limites para a Expansão Pacífica da OTAN ..... 35

Organizações como soluções para o problema da paz e o dilema da segurança..... 35

O dilema teórico do alargamento: realistas *versus* construtivistas e outras perspectivas ..... 37

Antecedentes: Acordos Pós - II Guerra e Tensões Leste-Oeste..... 39

O Processo de Alargamento ..... 43

Um novo sentido para o alargamento no mundo Pós-Guerra Fria: a Alemanha unificada e os programas de parcerias ..... 45

Alargamento pós-11 de setembro: escalada de adesões e de tensões ..... 51

Alargamento futuro: perspectivas e disputas ..... 55

A Disputa grega sobre o nome da República da Macedônia ..... 55

A Questão Russa no Alargamento da OTAN ..... 56

Capítulo 2: Controvérsias sobre a Permanência da OTAN ..... 63

A Permanência de Organizações de Segurança ..... 64

O Caráter Dual da OTAN: Aliança e Organização ..... 69

Porque a Aliança Atlântica é uma Exceção à Regra ..... 70

Equilíbrio de Poder e Alianças..... 72

A Permanência da OTAN e os Neo-realistas..... 77

A OTAN e a Cláusula de Segurança Coletiva ..... 79

Forças Armadas ou Polícia Contra o Terrorismo? ..... 80

Os Regimes e a OTAN..... 83

Substituindo a Política de Washington pela Política Europeia de Segurança e Defesa? ..... 88

O Futuro da Europa com ou sem a OTAN ? – Algumas Considerações Preliminares ..... 90

### PARTE II: A OTAN E A SEGURANÇA MUNDIAL

Capítulo 3: A Transformação da OTAN ..... 97

A questão da segurança na política internacional ..... 97

O Debate Teórico Atual: A Segurança no Discurso Político e o Discurso sobre Segurança.. 101

As Reuniões de Cúpula da OTAN: do Âmbito Regional ao Global ..... 105

Formato Institucional e Funcionamento da OTAN ..... 106

Mudanças e Turbulências: Instalação e Transferência do Quartel-General.....	109
Repetindo a Experiência da OTAN sem Sucesso .....	113
Uma organização militar ou política? .....	117
A détente altera os rumos da OTAN e une o leste ao oeste .....	118
A Europa da guerra fria: conflito global e cooperação regional .....	121
Organizações Preparadas para um Novo Contexto Internacional .....	122
Seguindo o exemplo da OTAN: alargamento e transformação em outras organizações .....	127
A conferência se converte em organização: a transição CSCE – OSCE .....	129
Parcerias e Cooperação para Segurança Estendida .....	132
De volta a Bruxelas O elo entre a UEO, a OTAN e a PESD .....	134
Algumas Considerações sobre a Transformação da OTAN .....	137
Capítulo 4: A manutenção da paz e segurança .....	141
A Evolução e Ampliação dos Objetivos das Operações de Paz .....	142
A Intervenção Internacional e a Legitimidade .....	145
Mais conflitos ou Apenas Mais Intervenção Internacional?.....	147
A Relação entre a ONU e as Organizações Regionais .....	147
A Atuação das Organizações Regionais no Mundo Pós-Guerra Fria.....	150
A Participação da OTAN na Manutenção da Paz Mundial .....	163
O Componente Civil das Operações de Paz no pós-guerra fria: um Desafio para a OTAN .....	164
Há Complementaridade ou Competição entre OTAN e UE? .....	166
O componente civil de um esforço para a paz .....	169
Tendências Observadas .....	180
CONCLUSÕES .....	183
Permanência e Alargamento .....	186
Operações e a Alargamento .....	188
Permanência e Operações .....	192
Transformação, Operações e Permanência .....	194
REFERÊNCIAS .....	197
APÊNDICE 1: Linha do tempo de adesão à Parceria para a Paz da OTAN .....	211
APÊNDICE 2: Mapa das parcerias formais e informais da OTAN.....	212
APÊNDICE 3: Sobreposição de Membros entre Organizações Seleccionadas. ....	213

APÊNDICE 4: Cronologia da Transformação da OTAN .....	214
APÊNDICE 5: Arranjos de Segurança na Eurásia no Período pós-guerra fria. ....	217
APÊNDICE 6: Cronologia do Alargamento e das Parcerias do Conselho da Europa .....	218
ANEXO 1: Relacionamento entre a OTAN e seus Parceiros .....	220
ANEXO 2: Mapa do Conselho da Europa.....	221
ANEXO 3: Mapa de Conflito e Fluxo de Refugiados.....	222

## INTRODUÇÃO

No momento em que se aproxima do seu sexagésimo aniversário, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), vê uma das questões que por muito a acompanhou ganhar ainda mais força: O que esperar da aliança mais duradoura da história recente? Tendo passado toda a Guerra Fria sem entrar em combate, este arranjo regional de segurança vive uma nova fase, se envolvendo em uma série de conflitos, mas seu maior desafio permanece: provar sua utilidade e relevância. Como esta organização encontrou um novo lugar em um cenário de segurança tão distinto daquele que motivou a sua criação? Como encontrou novas metas a atingir e funções a cumprir, a fim de garantir seu espaço na política internacional? Como manteve o interesse dos membros, e continua estimulando interesse em não membros para adesão e colaboração?

Pela forma como terminou, a Guerra Fria deixou como legado considerável hesitação na definição de qual seria a nova ordem internacional em termos de pólos de poder, e tal ordem internacional passou a ser definida de várias formas. Na maior parte das análises produzidas até o momento a definição oscila entre uni e multipolar, dependendo dos atores e setores considerados como mais relevantes. Contudo, qualquer ambição de definir mais precisamente o cenário que se apresentava foi prejudicada pela conclusão generalizada de que se tratava de um período de transição.

O que parece ser possível generalizar sobre a nova ordem internacional emergente é que, em oposição à longa Guerra Fria, tivemos um curto momento bem quente. Sem as restrições colocadas pelo perigo de guerra total que havia no período de confrontação bipolar, tanto as potências quanto a comunidade internacional em geral,

através da ONU, estiveram envolvidos como nunca em conflitos dos mais diversos tipos (étnicos, econômicos, políticos). Muitas vezes até as situações de conflito ou calamidade domésticas poderiam se tornar motivo de intervenção internacional, sendo os problemas então classificados como *intermésticos*, desde que ocorrendo em estados menos poderosos, uma ressalva importante.

O período Pós-Guerra Fria foi marcante na Europa não só pelos conflitos de dissolução da própria União Soviética, mas também os dos outros integrantes do Pacto de Varsóvia, especialmente na região dos Balcãs. Adicionalmente, o fim do foco nas tensões leste-oeste gerou mais espaço na agenda das grandes potências para as tensões norte-sul (BUZAN, 1991b, p.439). E os estados fracos acabaram ganhando maior relevância no cenário internacional, tanto pela possibilidade de transbordamento (*spillover*) dos conflitos intra-estatais quanto pela possibilidade de geração de conflitos em outras partes do mundo (ROTBERG, 2002, p. 127-8).

Uma série de eventos que pode ser utilizada para a periodização do cenário de segurança focalizado neste trabalho começa com o fim da guerra fria, entre 1989 e 1991, inclui os conflitos nos Balcãs a partir de 1992, e especificamente em Kosovo em 1999, e aos ataques de 11 de setembro de 2001, culminando na a ofensiva militar da coalizão liderada pelos Estados Unidos contra o Afeganistão no mês seguinte, e contra o Iraque em 2003. A OTAN, mesmo tendo sido declarada vencedora da Guerra Fria por uma inesperada retirada de seu oponente, não saiu de cena. A aliança atlântica se manteve e se adaptou gradativamente às novas exigências do século XXI, tendo uma atuação importante em cada um dos grandes momentos do período conflituoso que sucede o conflito bipolar.

A OTAN abriu as suas portas para a adesão da Alemanha unificada, logo em 1990. Com níveis variantes de engajamento, a organização que havia passado toda a sua história sem passar atuou militarmente pela primeira vez em sua história nos conflitos dos Balcãs, onde percebeu uma ameaça à segurança de seus membros na Europa por possível transbordamento. Lá realizou sua primeira operação aérea, em cooperação com a ONU, em 1992.

A OTAN então inaugurou dois programas de parcerias em 1994, um dos quais, voltado para o leste europeu, era condição para a futura adesão. No ano seguinte, realizou sua primeira operação militar autônoma. Em 1997, a OTAN convidou os primeiros ex-integrantes do bloco antagonista a se tornarem membros e inaugurou uma parceria especial com a Rússia, que seria posta à prova em 1999, quando esta se opôs à intervenção da OTAN no conflito de Kosovo; Com o veto russo no Conselho de Segurança, a OTAN atuou militarmente contra a Sérvia sem um mandato concedido pela ONU<sup>1</sup>.

Mais recentemente, a OTAN atuou pela primeira vez em legítima defesa, utilizando a cláusula de defesa coletiva em apoio aos Estados Unidos no dia seguinte aos ataques de 2001, e uma operação de dissuasão na região do Mediterrâneo. A OTAN passou a apoiar os esforços contra o terrorismo até fora da sua área de atuação primária e atualmente tem o comando de uma operação autorizada pela ONU no Afeganistão.

---

<sup>1</sup> Ironicamente, naquele mesmo ano a Rússia empreendeu sua segunda guerra contra a Chechênia, um território russo que buscava independência, e o conflito foi marcado por extrema violência. Não houve resolução do Conselho de Segurança sobre as guerras da Chechênia.

Em uma iniciativa recente que pode ou não ser uma mudança gradativa, a OTAN deixou de ter um caráter estritamente militar e criou um mecanismo de coordenação para emergências civis, tais como catástrofes naturais.

Segundo um pesquisador do *George C. Marshall European Center for Security Studies*, a OTAN é a única organização de segurança que contempla todas as dimensões de cooperação da área: promove desde a *segurança humana* até a paz e estabilidade internacional, passando pela segurança e defesa coletiva.<sup>2</sup> Mas a OTAN ainda não congrega aspectos civis e militares para intervenções internacionais, tal como a União Européia (UE) ou a ONU.

Este breve histórico apresenta em linhas gerais o que eu chamo de “nova fase” da OTAN. Esta nova fase corresponde ao problema que a OTAN coloca para a teoria das alianças e à forma como ela se torna um ator em forte expansão e globalmente ativo. Por estas razões, também considero que muitas vezes a OTAN atua como um elemento complicador na política internacional. Embora o comandante do quartel general conjunto seja sempre um cidadão dos Estados Unidos, o inverso ocorre para o cargo de secretário geral, um ator com crescente importância na área de coordenação política, o que faz com que a OTAN efetivamente altere os termos do relacionamento entre os Estados membros e entre estes e os atores não-membros, gerando toda a sorte de custos e benefícios a se considerar nas decisões nacionais.

O meu objeto de pesquisa é, portanto, a OTAN em sua nova fase, ao mesmo tempo um caso único de persistência entre as alianças militares e de adaptação entre as

---

<sup>2</sup> COHEN, Richard ; MIHALKA, Michael. *Cooperative Security : new horizons for international order*. Garmisch-Partenkirchen: George C. Marshall Center, 2001, p.16 e 17.

organizações regionais de segurança. Contudo, para situar melhor o problema da persistência da OTAN é preciso entender primeiro como as organizações de segurança se inserem no quadro mais geral da preocupação com a segurança internacional. Afinal, sendo a segurança uma tarefa original do Estado nas mais diversas teorias políticas, a ação de Estados soberanos através de arranjos cooperativos, que pressupõem alto grau de confiança mútua em temas tão sensíveis, é de fato um fenômeno particularmente intrigante.

A forma mais comum destes arranjos são as alianças militares, mas há também uma série de organizações criadas para lidar com o tema da segurança. Tanto a elevada taxa de insucesso destes arranjos quanto o seu número pouco expressivo, contudo, mostram que as alianças militares são dificilmente formadas, mas facilmente dissolvidas.

A OTAN é um arranjo regional de segurança que parece contrariar a última observação feita sobre alianças, e foi desde o início também uma organização de segurança. Sua rápida criação da em resposta à crise do bloqueio de Berlin, sua permanência por um longo período, sua resistência em face de repetidos questionamentos sobre sua validade e utilidade, culminando com a sua inesperada sobrevivência ao cabo de uma mudança na ordem mundial, são fenômenos ainda não completamente compreendidos nos estudos dedicados à OTAN.

A expansão da OTAN para além do elo transatlântico entre a América do Norte de origem anglo-saxônica e a Europa Ocidental, também cercou os especialistas de dúvidas quanto aos limites e os benefícios desta política de portas abertas. Da mesma forma, a atuação da OTAN na manutenção da paz, primeiro na Europa, e depois no contexto da guerra contra o terror, recebeu muitas críticas e provocou muitos debates. Finalmente, a sua

relação com a Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) da UE, adiciona ainda mais interesse ao tema.

O reforço do pilar europeu da Aliança Atlântica, uma demanda antiga dos Estados Unidos, finalmente se concretizou após a criação da UE. Contudo, ao criar seus mecanismos de coordenação militar e política no âmbito da UE, a Europa deixou a OTAN em uma posição difícil e foram assinados vários acordos (chamados de Tratados *Berlin Plus*) para que se estabelecesse o papel da OTAN na segurança e defesa europeias e mecanismos de coordenação estreitos entre as duas organizações. Ainda assim, ao criar uma política europeia de segurança e defesa própria, a UE alterou profundamente as bases para a permanência militar dos Estados Unidos na Europa, que ocorre através da OTAN.

A análise preliminar da literatura e dos dados empíricos sobre a OTAN me permitiu traçar um desenho de pesquisa que foi constantemente reformulado, conforme o conhecimento sobre o tema se aprofundava. As principais questões de pesquisa são, portanto: como explicar a permanência da OTAN após a dissolução da União Soviética e do Pacto de Varsóvia? Como ela se adapta aos novos cenários de segurança? Qual é o seu papel e quais são os objetivos que a OTAN têm a cumprir? Como a ela atua e como se organiza? Como e porque ela se expande? Como a OTAN se articula com outras organizações do campo, especialmente com a União Europeia, que controla a PESD? E finalmente, como é sua relação e com as Nações Unidas, as quais têm reconhecidamente a responsabilidade sobre a manutenção da paz e segurança internacional?

Para responder a estes questionamentos, minha análise sobre os fenômenos relacionados à nova fase da OTAN se concentra em quatro pontos: o alargamento, a permanência, a transformação, e a atuação concreta da OTAN. Tanto a permanência da

OTAN após o fim da União Soviética, quanto a sua política de alargamento em direção ao leste europeu tem alcance determinado pela dinâmica regional de segurança européia, já que a Rússia permanece um ator importante.

Já o problema da transformação da OTAN ultrapassa os limites regionais, já que ela se converte em um ator global capaz de lidar com novas ameaças onde quer que elas surjam, em lugar do ator regional empenhado exclusivamente na dissuasão de um avanço russo sobre as fronteiras da Europa ocidental. A questão operacional da transformação segue um imperativo global de reestruturação das Forças Armadas em função do fim da Guerra Fria, com o deslocamento de prioridades nas hipóteses de conflito e mudança no preparo e emprego das Forças Armadas.

Finalmente, o último problema é o da atuação concreta da OTAN, na forma de suas missões e operações militares. Este problema está bastante ligado às questões exploradas no problema da transformação e também se encontra na área de segurança internacional, pois embora ainda tenha operações ativas na Europa, a OTAN se mantém engajada em operações em várias partes do mundo. Neste último ponto destaco também a influência da OTAN sobre outras organizações e a sua relação com ela, já que muitas de suas operações foram conduzidas em conjunto com outras organizações.

Assim, neste trabalho de pesquisa, divido os pontos destacados em dois grandes eixos: enquanto um se refere a questões de segurança regional, incluindo alargamento e permanência, o outro diz respeito à segurança internacional, contendo a transformação da OTAN e sua atuação em operações diversas.

Minha hipótese central é que durante a Guerra Fria a OTAN foi uma referência para a segurança internacional, mas se manteve restrita à dinâmica da segurança regional.

Por exemplo, a OTAN não se envolveu em guerras como a da Coreia ou a do Vietnã, mas viveu a política de contenção da Guerra Fria dentro da Europa, e realizou a defesa da Europa ocidental.

No período pós-guerra fria, contudo, a OTAN a perde seu foco principal e se desdobra entre as demandas regionais e globais. Neste período ela atende não só as demandas dos membros, mas também as demandas de outras organizações. Por exemplo, no início do período Pós-Guerra Fria a OTAN apóia a defesa da Turquia sem se envolver na primeira Guerra do Golfo, mas se envolve em apoio a operações da ONU. Mais tarde age em defesa coletiva dos Estados Unidos e apóia a UE e até a União Africana (UA) em suas operações. A OTAN também deixa o foco estritamente militar para atuar em emergências civis, como desastres naturais.

Com base em dados obtidos durante a pesquisa bibliográfica e de campo, afirmo que esta política atual de expansão do alcance geográfico e estratégico da OTAN apresenta sérias limitações. Mais especificamente, minhas hipóteses de trabalho são de que há sérias limitações para o (I) alargamento da OTAN, colocadas pela Rússia, para a sua (II) permanência, colocadas pela União Européia, para sua (III) transformação, colocadas pela necessidade de um componente civil nas operações em que se envolve, e também para a sua (IV) atuação global, colocadas pelo engajamento dos seus membros.

Portanto, nesta tese analiso (I) o ritmo e a direção da expansão da OTAN, (II) as suas missões e sua relação com outras organizações, (III) o conceito estratégico e o desenho institucional da OTAN, e finalmente (IV) suas relações com as ameaças à segurança de seus membros e o comprometimento dos membros com as operações da OTAN e seu alcance, com atenção para as questões de legitimidade.

As conclusões do meu estudo apontam para a chegada de um ponto de inflexão importante para OTAN, onde as suas decisões terão consequências dramáticas: todas as quatro hipóteses convergem para um destino semelhante ao da UEO, ou seja, sua extinção pela conversão em outro tipo de arranjo, ou pela fusão com outra organização. Caso haja resistência em trilhar este caminho, a OTAN vai agravar tensões que podem levar à sua extinção de fato.

O texto está dividido em duas partes, além desta introdução e da conclusão. A ordem escolhida para a apresentação dos tópicos na tese é cronológica, já que a primeira questão com que a OTAN teve que lidar foi o seu alargamento, não só desde sua fundação, mas após a queda do muro de Berlim. A adesão da Alemanha unificada precedeu o fim da União Soviética e do Pacto de Varsóvia, e, portanto, o questionamento fundamental sobre a permanência da OTAN, que é o segundo tópico apresentado.

Logo em seguida a OTAN inicia o seu processo de transformação, em busca de melhor compatibilidade entre seu desenho institucional e as novas missões que se dispõe a enfrentar. Por fim, o quarto tópico trata da sua participação de operações, primeiro dentro e depois fora de sua área geográfica, o que também se insere nesta reestruturação por que ela passa em sua nova fase, na ordem internacional posterior à Guerra Fria. É importante destacar que embora a divisão seja útil para a apresentação dos temas, ela não é de forma alguma rígida, já que os assuntos tratados nos diferentes capítulos estão interligados e muitas vezes até mesmo sobrepostos.

Em linhas gerais, cada parte apresenta uma revisão da bibliografia dedicada aos problemas de pesquisa abordados, e uma discussão acompanhada por um conjunto de dados empíricos primários ou secundários que lhe dão suporte.

Na primeira parte é feita uma revisão da literatura sobre a OTAN, com foco nas questões do alargamento e permanência, as primeiras a que OTAN deve responder no mundo Pós-Guerra Fria. A trajetória da OTAN é identificada como uma ocorrência anômala entre as várias alianças e organizações criadas no mundo Pós-Guerra Fria, e esta organização é, por tal razão, escolhida para ser objeto deste estudo. Nesta seção é analisado o seu processo de alargamento, em suas dimensões formais e informais, e são também debatidas as tensões que o processo foi criando ao longo do tempo entre os membros e na região. É também apresentado o debate sobre as razões de sua sobrevivência ao fim da Guerra Fria, levando em conta sua condição dupla de aliança e de organização. O objetivo é colocar em discussão a questão das alianças militares e sua institucionalização, uma tendência forte no século XX. São enfim discutidas as hipóteses que levaram à permanência da OTAN e as perspectivas futuras.

Na segunda parte é feita uma breve revisão da bibliografia sobre segurança internacional, concentrada na mudança dos conceitos e seus efeitos para as políticas dos Estados dentro das organizações, principalmente a partir dos anos 90. O processo de transformação é identificado com estes debates teóricos, tanto em relação às mudanças na dimensão conceitual quanto estrutural da OTAN. A OTAN é, enfim, identificada como um ator global e como uma referência importante para outras organizações regionais de segurança. O destaque é o inédito ativismo da OTAN no contexto da segurança internacional, particularmente no que diz respeito às suas intervenções em conflitos. Esta discussão vem analisada em perspectiva comparada, inevitavelmente com a ONU, e com outras organizações regionais de segurança.

As transformações percebidas nas operações de manutenção da paz também são destacadas, em especial o incremento na participação de civis, percebido como parte dos esforços de criação de uma paz duradoura. A mudança de ênfase identificada do componente militar para o civil em operações de paz também reforça a necessidade de questionar qual o papel da OTAN na segurança internacional e sua relevância não só para as relações transatlânticas, mas para o mundo todo.

Esta tese é o resultado de um estudo sobre a OTAN, que é ao mesmo tempo uma aliança militar e uma organização regional de segurança, sobre o seu papel na política regional de segurança através de sua contínua expansão e na segurança internacional através de suas operações, sobre suas relações com outras organizações internacionais do mesmo campo, e finalmente sobre a sua transformação e adaptação aos novos cenários de segurança que emergem no período da história recente que compreende sua nova fase.

A contribuição desta tese para a literatura é informar o debate criado em torno das questões listadas nesta breve introdução. Tal discussão tem relevância não só no âmbito regional em que se insere a OTAN, mas também em escala global, onde a influência da OTAN se faz sentir de forma mais ou menos direta sobre a configuração do cenário internacional, dada sua centralidade como formuladora de políticas na área de segurança internacional. Finalmente, a discussão gerada por este trabalho sobre a OTAN em abordagem comparada tem implicações possíveis também para a pesquisa sobre outros arranjos, tanto no nível global, contribuindo para o debate sobre a reforma da ONU, quanto nos níveis regional e sub-regional de cooperação em matéria de segurança.

## Parte I

# A OTAN e a Segurança Regional

---

## Capítulo 1: Os Limites para a Expansão Pacífica da OTAN

### Organizações como soluções para o problema da paz e o dilema da segurança

Embora existam disputas sobre a existência ou não de tal sociedade internacional, seja com características próprias ou em analogia à arena doméstica (DEUTSCH, 1977), um ponto de certa convergência é que por mais que o relacionamento internacional se institucionalize, uma característica marcante do sistema internacional anárquico segue sendo a desconfiança mútua entre os Estados (BUZAN, 1984; 1993).

A ameaça nada mais é do que uma percepção individual de perigo conhecido ou desconhecido. Não raro, um incremento em segurança por parte de um Estado (através da aquisição de armamentos, por exemplo) é vista por outros como uma ameaça. É certo que tal condição, denominada *dilema de segurança*<sup>3</sup>, pode ser amenizada pela existência de instituições que promovam comunicação entre os Estados e a transparência de políticas dos mesmos.

Contudo, enquanto informações de caráter econômico tais como PIB, comércio e margens de lucro são dados amplamente divulgados, nos campos da segurança e defesa, muitas informações são restritas por conterem conteúdo altamente sensível, cuja divulgação acabaria comprometendo a segurança de um Estado. Além disso, há pouca comparabilidade e confiabilidade nos dados que são de fato divulgados, em geral pelos próprios Estados

---

<sup>3</sup> Para uma boa descrição do dilema de segurança e suas implicações para as políticas dos Estados em uma anarquia, mais especificamente, se estes devem adotar posturas defensivas ou ofensivas, ver: JERVIS, Robert. "Cooperation under the Security Dilemma" in ART, Robert J. & Waltz, Kenneth N. (eds.) *The Use of Force: Military Power and International Politics*. (3<sup>rd</sup> edition) Laham/New York/London: University Press of America, 1988, pp.67-97.

(BRZOSKA, 1981). Ao fim e ao cabo, portanto, as perspectivas de confiança mútua nesta área são bastante prejudicadas e o dilema descrito persiste mesmo com a crescente institucionalização do relacionamento internacional.

A fim de substituir conflito por cooperação, o dilema da segurança deve ser superado (HERZ, 1950). Como aumentar o grau de confiança entre Estados soberanos pouco inclinados a trocar informações sobre assuntos essenciais para sua sobrevivência? A resposta para esta questão têm sido a proposição e o ingresso em arranjos de segurança e defesa coletiva. No campo da segurança, embora existam diversas organizações regionais de segurança, poucas são efetivas. Muitos Estados evitam maiores compromissos interagindo apenas através de alianças.

Ao contrário dos regimes, as alianças são arranjos mais frouxos, não raro secretos, que não criam regras permanentes para os pactuantes. A justificativa para esta escolha é que o companheiro de conveniência hoje pode ser o adversário de amanhã. As alianças são arranjos *ad hoc* e tendem a se dissolver quando cessam os interesses comuns ou deixa de existir a ameaça que motivou sua criação.

Uma organização de segurança, por outro lado, demanda um acordo mais amplo, em torno de um conjunto de regras e princípios compartilhados que vai nortear o comportamento dos atores e possivelmente lhes trará constrangimentos em seu processo decisório.

Em relação aos seus objetivos, tanto as alianças quanto os tratados podem ajudar a reduzir a incerteza entre os atores através de acordos de segurança coletiva e/ou defesa coletiva. A diferença entre estes dois é bem simples: enquanto a segurança coletiva protege um Estado contra um ataque por parte de um dos signatários do acordo, por meio

do compromisso de que todos os outros signatários atacarão o agressor, portanto, é voltada para uma ameaça interna, a segurança coletiva faz o mesmo em relação a um agressor externo ao acordo (GLEASON & SHAIHUTDINOV, 2005, p. 277-278).

### **O dilema teórico do alargamento: realistas *versus* construtivistas e outras perspectivas**

De um lado temos as perspectivas teóricas realistas afirmam que adesão e eficiência estão em proporção inversa para as organizações, ou seja, um aumento no número de membros corresponde a uma redução na eficiência de uma organização internacional. Porém, de outro lado temos as perspectivas construtivistas afirmam que a inclusão de mais membros em uma organização pode ser positiva, na medida em que ela permite a redefinição das preferências dos membros em função do debates que proporciona. De acordo com esta teoria, com mais membros, teremos mais pontos de vista alternativos no debate e mais eficiência na construção de identidades e de interesses (WENDT, 1994).

Levando em conta a regra do consenso, vigente na OTAN, a lógica realista parece ter mais aplicabilidade do que a construtivista, possivelmente mais adequada para o processo decisório por maioria. Além das várias teorias com as implicações políticas do alargamento, há também perspectivas econômicas que analisam incentivos e custos para ampliação de uma aliança, e eu destaco aqui a teoria dos clubes, já aplicada especificamente para explicar o alargamento da OTAN. Em síntese, esta teoria define o tamanho ótimo (relação custo/benefício) de uma aliança, e permite o alargamento desde que haja uma compensação por parte do novo membro igual ou maior que os custos com que os outros arcarão para protegê-lo (SANDLER & HARTLEY, 1999). No período Pós-

Guerra Fria a OTAN passa de uma estratégia de dissuasão nuclear para uma de operações convencionais (como é o caso das operações de paz, por exemplo). Se na estratégia anterior a expansão da aliança não reduzia a segurança nuclear dos membros, no novo conceito estratégico é mais provável que a adesão de membros do leste europeu, que têm menor capacidade militar convencional, reduza a segurança dos membros antigos (SANDLER & HARTLEY, 1999, p. 66).

Embora em geral apenas cristalizem relações amistosas entre Estados, em alguns casos os acordos de segurança coletiva podem reduzir antigas rivalidades. Já os acordos de defesa coletiva têm como principal objetivo a união de forças contra uma ameaça comum. Tanto os acordos de segurança quanto de defesa coletiva podem servir de fundamento para organizações de segurança.

O processo de criação e alargamento da OTAN segue estes princípios durante a história da organização, mas passou por certas inconsistências, muitas vezes contrariando a lógica das considerações estratégicas e contra as sugestões apontadas para incrementar a segurança militar dos membros (BARANY, 2003, p. 9-44).

A seguir descrevo o longo processo de expansão pacífica da OTAN, com foco no alargamento que acontece após a sua nova fase. Neste período temos o surgimento de diversos programas e parcerias e a adesão dos membros da antiga organização rival, o Pacto de Varsóvia, em dois momentos distintos: a primeira rodada, entre as operações da OTAN na ex-Iugoslávia e em Kosovo, e a segunda rodada, após o início da operação no Afeganistão.

Na a terceira rodada, anunciada para 2010, a aliança atlântica parece ter chegado a um impasse, e a expansão foi limitada por um dos membros, a Grécia, em função

de uma disputa com um aspirante, a Macedônia. Futuras rodadas de alargamento, com convites para a Geórgia e a Ucrânia, podem, contudo, envolver disputas com a Rússia, como veremos a seguir.

### **Antecedentes: Acordos Pós - II Guerra e Tensões Leste-Oeste**

Em um dos seus discursos mais famosos, Winston Churchill usou a expressão “cortina de ferro” para ilustrar a divisão da Europa empreendida por Stalin e convocar os Estados Unidos a conter o avanço soviético na Europa (CHURCHILL, 1946). A resposta de Stalin veio poucos dias depois. No seu modo de ver, os russos tiveram muitas perdas com a guerra e desejavam ter governos leais à União Soviética nos países vizinhos à Alemanha. Segundo Stalin, a necessidade de união do mundo anglófono destacada por Churchill soou muito similar ao discurso de superioridade racial nazista (STALIN, 1946, p.4). A julgar pelo tom e farpas trocadas neste momento, a Guerra Fria já estava em curso. Muitos observadores afirmam que a ela começou a partir das Conferências de Yalta e Potsdam, portanto antes mesmo do fim da II Guerra Mundial.

As tensões leste-oeste surgiram a partir de promessas quebradas de ambos os lados. Nos acordos das conferências pós-II guerra a Alemanha foi dividida em três zonas, sob controle de cada uma das grandes potências (Inglaterra e Estados Unidos cederam parte de suas áreas à França). Do lado ocidental, houve uma violação temporária da linha divisória acordada em Yalta por parte das forças dos Estados Unidos em direção ao território sob comando da União Soviética. Do lado oriental, notou-se uma tendência dos soviéticos em permanecer nos territórios ocupados durante a guerra.

Outro ponto importante presente nos documentos destas conferências, foi a determinação de que a Polônia e outros países sob controle da União Soviética realizassem eleições para escolher democraticamente seus governantes, uma promessa que não foi cumprida por Stalin. A criação da ONU era, contudo, uma esperança de Churchill para lidar com o problema do expansionismo russo sem uma nova guerra.

As tensões crescentes entre ocidente e oriente na prática impediram que o controle aliado dirigisse conjuntamente o território total da Alemanha. Posteriormente, houve uma união entre três partes (EUA, França e Reino Unido) do acordo de divisão da Alemanha, que passaram a controlar conjuntamente suas porções daquele território. Tal decisão também aumentou as tensões leste-oeste.

Mesmo antes do fim da II Guerra Mundial emissários dos Estados Unidos já haviam alertado o governo daquele país sobre o avanço dos partidos comunistas na Europa, e previam que eles pudessem assumir o poder também na Europa Ocidental. O estabelecimento da doutrina Truman marca uma posição política importante contra o expansionismo soviético ao enfatizar a democracia e a autodeterminação dos povos. A resposta foi rápida: a União Soviética e seus aliados recusaram a ajuda financeira que os Estados Unidos ofereciam em setembro de 1947 através do Plano Marshall. Naquele mesmo ano a União Soviética criou uma organização internacional para gerenciar informações sobre partidos trabalhistas e comunistas, o *Cominform*.<sup>4</sup>

Estados Unidos e Reino Unido já haviam firmado, em meio à II Guerra Mundial, uma declaração de princípios de inspiração vestfaliana que previa o

---

<sup>4</sup> Por iniciativa da própria União Soviética esta agência foi desativada poucos anos depois de sua criação.

desarmamento mundial e um sistema geral e permanente de segurança, mas não comprometia os dois Estados com defesa coletiva ou ajuda mútua.<sup>5</sup> E em fevereiro de 1948 o Senado dos Estados Unidos aprovou uma resolução (*Vandenberg Resolution*) com parâmetros para sua atuação internacional dentro e fora das Nações Unidas.

Entre outros pontos, os Estados Unidos resolveram não vetar a adesão de novos membros à ONU e se esforçar para criar regras universais para a redução de armamentos. Um ponto especialmente importante nessa resolução do senado foi a disposição dos Estados Unidos em participar de acordos de defesa coletiva e defesa mútua. Tal resolução reafirmou a garantia do direito à autodefesa no caso de um ataque aos Estados Unidos (EUA, 1948).

Poucos meses depois, por uma iniciativa britânica, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, França, e Reino Unido firmaram o Tratado de Bruxelas (17.03.1948) para cooperar em matéria econômica, social e cultural e comprometer-se com a sua defesa coletiva.<sup>6</sup> O Tratado criou uma organização que ficou conhecida como a União da Europa Ocidental (UEO).

A determinação da Europa ocidental em superar as diferenças e cooperar em matéria de segurança assegurou os Estados Unidos de que os Estados envolvidos haviam superado suas antigas diferenças em favor da paz e convenceu este importante aliado a institucionalizar seu compromisso com a defesa daquela área.

---

<sup>5</sup> Este documento ficou conhecido como “Carta Atlântica”, já que foi firmado por Franklin Roosevelt, presidente dos Estados Unidos e Winston Churchill, primeiro ministro britânico em 14 de agosto de 1941. Outras nações aderiram nos anos seguintes a estes princípios, Tanto formal quanto informalmente.

<sup>6</sup> O texto do Tratado do Atlântico Norte cita a ratificação deste conjunto de países da Europa, mais a dos Estados Unidos como condição necessária para que ele próprio entrasse em vigor.

O bloqueio de Berlim, que foi instaurado pela União Soviética em 24 de junho de 1948, gerou uma crise que aprofundou a divisão leste-oeste e poucos dias após o início do bloqueio começaram as reuniões para integração dos Estados Unidos e do Canadá ao núcleo da organização do Tratado de Bruxelas.

As negociações iniciais reuniam os cinco integrantes do Tratado de Bruxelas, os Estados Unidos e o Canadá, o qual não havia demonstrado interesse em se ligar aos pactos de segurança coletiva firmados pelos Estados Unidos com a América Latina e o Caribe.

Estes sete convidaram mais cinco outros Estados da Europa Ocidental (Dinamarca, Noruega, Islândia, Itália e Portugal) para participar deste arranjo de segurança e defesa coletiva e foi assim criada uma nova organização, a OTAN, em 04 de abril de 1949. O artigo X do Tratado do Atlântico Norte já previa que qualquer Estado europeu em condições de levar a cabo os princípios deste tratado e de contribuir para a segurança da área do Atlântico norte poderia ser convidado a aderir por força de uma decisão unânime dos membros.

Esta é a porta que a OTAN deixou aberta, desde o seu nascimento, para uma expansão pela Europa. Tal expansão de fato aconteceu, por vezes mais ou menos lentamente, durante toda a história da OTAN e não se sabe ainda quais são seus limites.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Enquanto muitos discutem a necessidade ou a utilidade de novas rodadas de alargamento, outros o vêem como algo inevitável, e tentam apenas sugerir estratégias. Por exemplo, ver: CROFT, Stuart “Guaranteeing Europe’s Security? Enlarging NATO again,” *International Affairs* 78(1):97-114, January 2002.

## O Processo de Alargamento

A sede da OTAN foi inaugurada nas proximidades de Paris apenas dois anos após a assinatura do tratado de fundação da Aliança. Logo em 1951, dois novos membros seriam convidados a aderir à Aliança. A ratificação do acordo pela Grécia e a Turquia no ano seguinte fez com que a organização deixasse de ser um elo apenas entre a Europa e os Estados Unidos, já que o pertencimento da Turquia à Europa é no mínimo contestado.<sup>8</sup>

O motivo desta primeira rodada de alargamento, além, é claro, de reunir territórios com localização estratégica, era pacificar as relações entre aqueles dois vizinhos.<sup>9</sup> Quando os países convidados não tinham fronteiras contíguas às dos membros, alguns analistas afirmam que outras considerações estratégicas estavam em jogo, não necessariamente de caráter militar, mas sim político (SANDLER, 1999, p. 741). Este objetivo declarado é condizente com os objetivos originais do Tratado de Washington, de promover a paz e a estabilidade na Europa.

A Alemanha Ocidental foi o terceiro país convidado a ingressar na OTAN, em outubro de 1954, apesar das desconfianças dos outros membros em relação ao papel da Alemanha na aliança e quanto as suas contribuições e responsabilidades (Kaplan, 1961, p.620). Quando os Estados Unidos propuseram a inclusão da Alemanha ocidental na OTAN logo surgiu um mal-estar devido ao texto anti-Alemanha do Tratado de Bruxelas, incompatível com a condição da Alemanha de candidata a membro da OTAN.

---

<sup>8</sup> A Turquia, ao contrário de todos os outros membros do pilar europeu da OTAN, ainda não é membro da União Européia.

<sup>9</sup> Entre os vários motivos de disputa entre Grécia e Turquia, podemos citar a questão do Chipre.

Foi então organizada a Conferência das nove potências (quais sejam, os membros originais da UEO mais os Estados Unidos, Canadá, Alemanha Ocidental e Itália), realizada em Paris em 1954, e o Tratado de Bruxelas teve seu texto emendado e se tornou o documento oficial de suporte para a criação da UEO. Nesta conferência os membros fundadores convidaram a República Federal da Alemanha e a Itália a aderirem ao Tratado de Bruxelas, que passou a incorporar inclusive os termos de sua relação com a OTAN.<sup>10</sup>

Contudo, a UEO foi sistematicamente preterida pelas potências européias e a OTAN se tornou o fórum principal de discussão de temas da área de segurança, envolvendo então as principais potências da Europa. Não por acaso, o Pacto de Varsóvia se organizaria formalmente pouco depois, em maio de 1955. A partir de então, o processo de alargamento da OTAN foi suspenso por mais de 20 anos.

A Espanha havia declarado neutralidade na II guerra mundial, mas o General Franco mantinha simpatia pelo regime nazista alemão e foi acusado de violar esta neutralidade. Acredita-se que Franco não aderiu ao eixo apenas em função de sua dependência econômica em relação ao Reino Unido, mas a falta de interesse de Hitler em receber seu apoio ou até mesmo em ocupar o território espanhol também teve certa importância. Toda esta controvérsia criou desconfiança entre os aliados em relação ao

---

<sup>10</sup> O Texto final do Tratado de Bruxelas, com as emendas propostas em Paris previa a cooperação com a OTAN e a não-duplicidade e complementaridade dos recursos militares de ambas as organizações. Consultar: UEO. “Text of the Modified Brussels Treaty” (*Amended by the Paris Agreements signed on 23 October 1954*). URL: <<http://www.weu.int/>>. Acessado em 11 de setembro de 2008.

General Franco e a Espanha, com efeito, não foi convidada a aderir ao tratado do Atlântico Norte até que Franco tivesse deixado o governo.

A entrada da Espanha na OTAN, após longo isolamento internacional em função da ditadura de Franco, aconteceu em um momento conturbado de sua democracia recente. O primeiro mandato presidencial por eleições democráticas (1977-1982) sofreu um abalo em 1981, com a renúncia do presidente Suarez. O companheiro de partido que assumiu em seu lugar enfrentou uma tentativa de golpe. No mesmo ano, a OTAN rompeu um jejum de adesões de 27 anos para assinar o Protocolo de acesso da Espanha.

A Espanha encontrou certa oposição interna à adesão e por isso se absteve de participar no comitê militar daquela organização. Também foi contra a instalação de bases dos Estados Unidos em seu território, e principalmente, contra a produção e estocagem nacional de qualquer tipo de armamento nuclear.

### **Um novo sentido para o alargamento no mundo Pós-Guerra Fria: a Alemanha unificada e os programas de parcerias**

A partir dos doze Estados fundadores do Tratado do Atlântico Norte, chegamos ao final da Guerra Fria com apenas quatro adesões. As entradas de Grécia e Turquia, seguidas da Alemanha Ocidental, e separadas por mais de vinte anos da adesão da Espanha, representam a expansão da OTAN desde sua criação (em 1949), até 1997, quando enfim foram assinados protocolos de entrada para os primeiros países do leste.

Embora a Alemanha unificada tenha sido acolhida na OTAN em 1990, como a República Federal da Alemanha já fazia parte do Tratado desde 1954, não foi assinado um novo protocolo de entrada, o que não configurou de fato um alargamento. A Alemanha

Ocidental havia recebido forte apoio para a reconstrução do seu setor de defesa durante a guerra fria, mas assumiu uma postura hesitante no imediato pós Guerra Fria, quando chegou o momento dos primeiros engajamentos militares da OTAN.

A Alemanha unificada então fez sua opção pelo multilateralismo e antimilitarismo, mantida pelo menos enquanto não foi suficientemente pressionada pelas questões humanitárias relacionadas ao conflito em Kosovo (DUFFIELD, 1999, p. 779).

É preciso lembrar, finalmente, que a assimilação da Alemanha Oriental ocorreu com bastante cautela em relação à Rússia, que não desejava que a OTAN exercesse influência sobre seus antigos domínios. Em carta a Bill Clinton, Boris Yeltsin lembra seu par que o acordo de retirada de tropas russas da Alemanha prescrevia o avanço militar do oeste em direção à Rússia<sup>11</sup>.

A então União Soviética também tentou evitar que a OTAN tomasse a frente na condução das crises dos Bálcãs, chamando para si a responsabilidade de pacificar a região, e com apoio de Washington no caso da crise da Romênia<sup>12</sup>. A OTAN, contudo, em seu novo conceito estratégico havia decidido promover o diálogo e cooperação com o Leste Europeu, e acabou se envolvendo intensamente nos conflitos internos desta região.

Quando em 1990 a OTAN integrou a Alemanha Oriental à área de proteção do Tratado, na forma da Alemanha unificada, algumas vozes no meio acadêmico alertaram para a necessidade de tornar a Alemanha uma ponte para integrar também leste e oeste, se

---

<sup>11</sup> Carta do presidente russo Boris Yeltsin ao presidente Bill Clinton, dos Estados Unidos, em 15 de setembro de 1993. Correspondência reproduzida em SIPRI Yearbook 1994, Oxford University Press, Oxford, 1994, Appendix 7A, pp. 249-250.

<sup>12</sup> Eyal cita uma entrevista concedida pelo secretário de estado dos Estados Unidos, James Backer, em 1997 que confirmava esta informação, presente nas conversas entre os presidentes Bush e Gorbachev, documentadas por Beschloss e Talbot (1993, p.153-168; 170-171) citado por Jonathan Eyal (1997, p. 698).

possível com a manutenção da OTAN e do Pacto de Varsóvia (GADDIS, 1990, p. 27). A dissolução do Pacto e da própria União Soviética impediu esta solução e a OTAN foi rápida em declarar que não via mais o leste europeu como uma ameaça. Contudo, a Rússia ainda era vista como um potencial agressor em função do seu grande estoque de armamentos nucleares.

A Alemanha unificada carregava os estigmas do nazismo e do regime comunista, o que a diferenciava das outras repúblicas europeias. Assim, em vez de assumir o protagonismo político que sua posição econômica lhe permitia, manteve uma atuação discreta na área de segurança e defesa dentro da Europa e no âmbito global. Esta incongruência em relação às teorias encontra uma explicação na sua cultura de segurança, que marca uma clara opção pela atuação multilateral, vista como legítima (DUFFIELD, 1999, p. 787).

Esta postura aparentemente protege a Alemanha tanto da desconfiança dos vizinhos quanto das críticas internacionais, afinal a visão de soldados alemães indo à guerra inevitavelmente evoca lembranças do papel da Alemanha nas duas grandes guerras: “Uma Europa construída e liderada por Berlim é simplesmente inviável”<sup>13</sup> (BRZEZINSKI, 1997, p. 79).

Em 1994 a OTAN lançou um programa de parcerias para os países ex-socialistas da Europa e no ano seguinte, outro programa, este para o norte da África (Diálogo Mediterrâneo). Entre os principais objetivos destes programas, a OTAN destaca a manutenção regular do diálogo e a construção de confiança mútua. A Parceria para a Paz

---

<sup>13</sup> Tradução da autora. No idioma original: “A Europe constructed and led by Berlin is simply not feasible.”

(PpP) envolve países neutros da Europa ocidental e o bloco ex-socialista, inclusive a Rússia.

A promoção de um esquema de consultas regulares com os Estados integrantes da PpP fez com que a OTAN se envolvesse ainda mais no gerenciamento das crises que surgiram no início dos anos 90. Enquanto a PpP serviu como uma demonstração de que a Europa Ocidental integraria o Leste, também não fixava um prazo para que isso ocorresse, pois nem mesmo para os líderes da OTAN ou da União Européia esta questão estava clara.

A PpP foi muito criticada, pois a falta de comunicação sobre o esperado alargamento da OTAN gerou declarações públicas de protesto por parte dos proponentes do alargamento na Europa (entre eles o presidente polonês Lech Walesa e o ministro da defesa alemão, Volker Rühe) e nos Estados Unidos (Henry Kissinger, James Baker, Robert Zoellick e Zbigniew Brzezinski) ainda que neste último somente entre os integrantes do alto escalão de governos passados (GOLDGEIER, 1999, p.45).

A presença dos Estados Unidos na Europa e especialmente na Europa do Leste através da OTAN era uma questão que movimentava também a política interna dos Estados Unidos. Conquanto o discurso contrário ao alargamento tenha sido ouvido no meio acadêmico (REITER, 2001, p.49), a intenção do setor político de apagar as linhas traçadas livremente por Stalin após o fim da segunda guerra foi um objetivo conscientemente perseguido, intrinsecamente ligado à segurança dos Estados Unidos e de seus aliados.

A pressão por parte destes atores e dos países do leste para a definição das garantias de segurança contra um refluxo da ingerência russa combinada à forte atuação da OTAN nos conflitos do leste fez com que a adesão se tornasse um objetivo imediato. E não poderia ser diferente: no nível regional, nem a UE nem a OSCE tinham capacidades

militares; e no nível global a ONU “revigorada” já padecia de falta de confiança em função de suas atuações na ex-Iugoslávia e na Somália. Ciente destas aspirações, já em 1995 a OTAN realizou um estudo sobre o alargamento e fez diversas recomendações sobre qual deveria ser a sua forma, ritmo e extensão.

A PpP passa então a ser vista como porta de entrada para a OTAN, visto que vários países que a integravam aspiravam tornarem-se membros <sup>14</sup>. Nesse ponto a literatura entra em amplo acordo porque embora a escolha de novos membros não seja sempre estratégica em função de recursos militares e localização do território, a condição imposta pela cláusula democrática de acesso também tem um papel importante para a segurança europeia (CROFT, 2002; REITER, 2001; RICHARDSON, 1994). A OTAN foi inclusive responsabilizada pelo sucesso do tratado de reconciliação entre Romênia e Hungria, assinado em 1996. Porém, a perspectiva que estes dois países tinham de acesso à UE também deve ser levada em conta, e comparada com o fracasso em eliminar as tensões ainda existentes entre Romênia e outros países, tais como a Moldávia, Ucrânia e Rússia (REITER, 2001, p.49-50).

A participação na PpP permitiu aos países aspirantes realizar tarefas progressivas de transformação (dentre elas a democratização e a modernização do setor de defesa interno) para atingir o resultado esperado: o acesso definitivo à condição de membro da OTAN. A política de portas abertas da OTAN tem como base o Art. X de seu tratado constitutivo, que afirma:

---

<sup>14</sup> Ver cronologia de adesão à OTAN a partir da PpP no Apêndice 1.

“As Partes podem, por acordo unânime, convidar a aderir a este Tratado qualquer outro Estado europeu capaz de favorecer o desenvolvimento dos princípios do presente Tratado e de contribuir para a segurança da área do Atlântico Norte. Qualquer Estado convidado nesta conformidade pode tornar-se Parte no Tratado mediante o depósito do respectivo instrumento de adesão junto do Governo dos Estados Unidos da América. Este último informará cada uma das Partes do depósito de cada instrumento de adesão.” (OTAN, 1949)

Intensas negociações e soluções de compromisso marcaram a definição desta rodada de alargamento. Principalmente Alemanha, Itália, França e Turquia barganharam bastante pela inclusão de novos candidatos na lista, cuja extensão foi limitada pelos Estados Unidos a três novos membros (KAMP, 1998, p. 171). Em 1997 chegou-se a um acordo quanto ao primeiro grupo de convidados: Hungria, Polónia <sup>15</sup> e República Tcheca. A Figura a seguir mostra a configuração geográfica da OTAN em 1999, com destaque para os novos membros, os aspirantes e os parceiros.

---

<sup>15</sup> Particularmente no caso da Polónia, o convite só foi feito após a reconciliação com a Alemanha, através do reconhecimento formal das fronteiras entre estes dois Estados e a retomada do comércio entre eles.

Figura 1 Mapa da OTAN em 1999 (membros antigos, novos e parceiros).



Fonte: (SOLANA, 1999). Tradução da autora para a legenda: antigos membros novos membros candidatos parceiros especiais outros parceiros.

Dois anos mais tarde estes três estados anteriormente membros do Pacto de Varsóvia passaram a serem membros da OTAN. Os três novos membros logo passariam também a buscar através da OTAN uma cobiçada forma de acesso à União Europeia, à qual aderiram juntos, embora apenas em 2004.

### Alargamento pós-11 de setembro: escalada de adesões e de tensões

A rodada de alargamento da OTAN no período pós 11 de setembro foi a maior de todos os tempos, com a adesão de sete países que eram ex-integrantes do Pacto de Varsóvia ou parte da ex-Iugoslávia. Esta rodada acomodou as pendências daqueles que fizeram intenso *lobby* por ocasião da rodada anterior, marcando um acerto de contas.

Contudo, após a experiência da primeira rodada, a segunda rodada de alargamento da OTAN do período Pós-Guerra Fria foi precedida da criação de um “plano de ação” individual para a adesão, (MAP, na sigla em inglês) para cada aspirante.

Descontentes com o desempenho dos três membros mais recentes, os quais se sentiram menos obrigados a cumprir promessas de investimentos e modernização de forças armadas após atingirem o objetivo de associação à OTAN, a organização criou para cada novo aspirante um MAP, ou seja, planos personalizados com recomendações de reformas políticas e uma série de obrigações a cumprir antes de receber o convite.

A idéia foi garantir que os aspirantes demonstrem seu comprometimento com a obrigação de incrementar a defesa dos já aliados, conforme estabelecida no Tratado de Washington, ao invés de agir apenas como “caronas”. Desde então, com base nos progressos individuais de cada candidato em assuntos políticos, econômicos e militares, a OTAN anuncia os convites para o procedimento de adesão.

Muitas das críticas em relação a esta forma de alargamento se concentram no fato de que a OTAN não seria equipada para julgar avanços em áreas de democracia e desenvolvimento econômico, por exemplo, e deveria se restringir à questão da reforma do setor de defesa. Vista como uma segunda etapa de inclusão após a adesão da OTAN, a UE é considerada como uma instituição mais adequada para julgar o desempenho dos candidatos à transição para a democracia capitalista em todas as áreas (REITER, 2001, p.

Uma nova rodada de alargamento da OTAN deve acontecer até 2010, com a adesão de pelo menos dois membros: Albânia e Croácia, convidados a iniciar os procedimentos de adesão em 2008. O convite para a adesão da (Ex-República Iugoslava da)

Macedônia, também estava previsto para 2008, mas aguarda a resolução de uma pendência sobre seu nome constitucional com a Grécia.

A Figura 1 a seguir tem um resumo do processo de alargamento e criação de parcerias da OTAN, e o Apêndice 1 traz um mapa elaborado pela autora que permite a visualização de todo o alcance geográfico do relacionamento internacional da OTAN. Ao contrário dos mapas disponíveis, neste estão destacados os países membros e todos os parceiros da OTAN, formais e informais.

**Figura 2 Cronologia Completa do Alargamento e Parcerias da OTAN<sup>16</sup>**

<p><b>1949 – Fundação da Organização do Tratado do Atlântico Norte.</b></p> <p>Membros Fundadores: Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, França, Holanda, Islândia, Itália, Luxemburgo, Noruega, Portugal e Reino Unido.</p> <p><i>1952 – Novos Membros: Grécia e Turquia</i></p> <p><i>1955 – Novo Membro: República Federal da Alemanha</i></p> <p><i>1982 – Novo Membro: Espanha</i></p> <p><i>1990 – Com a Reunificação da Alemanha, o território completo da ex-República Democrática da Alemanha também passa a integrar a Aliança.</i></p> <p>1994 – A OTAN lança o programa de Parceria para a Paz (PpP), que já envolveu 30 países na Europa e na Ásia ocidental. Destes, dez se tornaram membros da OTAN posteriormente.</p> <p>1995 – A OTAN lança o Diálogo Mediterrâneo, uma parceria com países do norte da África (Egito, Israel, Jordânia, Mauritânia, Marrocos e Tunísia. A Argélia aderiu cinco anos depois).</p>
---

<sup>16</sup> Cronologia elaborada pela autora com base em informações oficiais da OTAN.

*1999 – Novos Membros: Hungria, Polônia e República Tcheca.*

A OTAN lança a Iniciativa para o Sudeste da Europa, um programa para integração entre os novos países da região e a Europa Ocidental (Inicialmente restrita à Bósnia-Herzegovina e Croácia, abarca posteriormente a Ex- República Iugoslava da Macedônia, ou República da Macedônia. A partir de 2002 passou a contar também com vários países da PpP.)

*2004 – Novos Membros: Bulgária, Eslovênia, Eslováquia, Estônia, Letônia, Lituânia e Romênia.*

A OTAN lança a Iniciativa de Cooperação de Istambul, uma parceria com países do Oriente Médio (a primeira adesão foi do Kuwait, e no ano seguinte passou a contar também com Qatar e Bahrein. O último país a aderir foi Emirados Árabes Unidos, ainda em 2005.)

*\*2008 – A OTAN convida dois países parceiros a iniciarem os procedimentos de acesso: Albânia e Croácia. Os aliados concordaram em convidar também a (Ex-República Iugoslava da) Macedônia, assim que a disputa pelo nome com a Grécia for resolvida.*

*\*\*A OTAN mantém um esquema informal de parceria com alguns países desde o início dos anos 90. Em 1998 os aliados estabeleceram algumas orientações para esta forma de cooperação e em 2004 surgiu o termo “Países de Contato” (Contact Countries). Este grupo inclui o Japão, a Austrália, a Nova Zelândia e a Coreia do Sul.<sup>17</sup>*

**Fonte: Quadro elaborado pela autora com base em informações oficiais da OTAN.**

---

<sup>17</sup> Há referência à Argentina e ao Chile, mas o contato com estes países se restringe à contribuição de tropas nas primeiras operações militares da OTAN.

### **Alargamento futuro: perspectivas e disputas**

Duas disputas antigas estão atualmente no centro das atenções em relação ao tópico do alargamento da OTAN: uma envolve um país aliado e outra um antigo rival. A oposição da Grécia ao reconhecimento do nome constitucional da República da Macedônia agora a coloca em oposição ao restante dos aliados, prontos para iniciar as negociações de adesão. Já a longa oposição russa ao alargamento da OTAN atualmente se concentra no veto *de facto* russo ao alargamento em direção ao Cáucaso Sul.

### **A Disputa grega sobre o nome da República da Macedônia**

A República Popular (ou Socialista) da Macedônia declarou pacificamente sua independência da ex-Iugoslávia em 1991, e foi aceita como membro da ONU em 1993 sob uma restrição importante: o seu novo nome, que apenas retirava as denominações de regime (socialista ou popular), não foi aceito pela Grécia, portanto, não poderia figurar em documentos oficiais das Nações Unidas. A UE e a OTAN, onde a Grécia também é membro, seguem a ONU na manutenção do nome provisório em suas comunicações, ou seja, “Ex-República Iugoslávia da Macedônia”, (FYROM, na sigla em inglês).

Dado que a República da Macedônia se localiza geograficamente em toda a sua fronteira sul exatamente acima de uma região da Grécia historicamente denominada Macedônia, a controvérsia não era puramente formal, mas sim geopolítica. A justificativa da Grécia para vetar o reconhecimento do novo país não é somente o uso do nome de uma região de seu território, mas a prevenção contra supostas ambições de expansão territorial

que venham a suprimir porções do mesmo que contenham minorias de origem eslava, com base na constituição da Macedônia.

Contudo, tendo vista a superioridade militar grega em relação ao poder de fogo da Macedônia, a disputa parece mesmo ser centrada na questão do nome (ZAHARIADIS, 1996, p. 312). Embora tenham sido firmados dois acordos interinos sob os auspícios das Nações Unidas, apenas a normalização das relações diplomáticas e a reafirmação da inviolabilidade das fronteiras e soberania foram objeto de acordo, deixando a questão do nome em aberto (ROUDOMETOF, 1996, p. 258).

O papel da mídia é destacado como um fator adicional de influência sobre o apoio popular à resolução da disputa, que oscilou repetidamente entre aprovação e desaprovação no período que vai de 1991 a 1999 na Grécia (DEMERTZIS et al, 1999, p. 37). Já na Macedônia existem certas previsões de que a opinião pública, que se posicionava largamente contra a mudança do nome (80%) em março de 2008 se altere em favor de uma solução de compromisso, motivada pelo anúncio do convite para ingresso na OTAN com a pendência do nome como único impedimento para a adesão (UN ENVOY..., 2008)

Particularmente dentro da OTAN há ainda outra disputa, entre Grécia e Turquia. Embora os Estados Unidos já reconheçam a República da Macedônia pelo seu nome constitucional desde 2004, e alguns estados Europeus até mesmo antes desta data, somente a Turquia faz constar ressalva de que reconhece a FYROM pelo seu nome constitucional, em toda e qualquer referência feita pela documentação oficial da OTAN.

### **A Questão Russa no Alargamento da OTAN**

No período que vai do início da década de 90 até 2010, todos os ex-membros do Pacto de Varsóvia, com a distinta exceção da Rússia, terão sido integrados à estrutura da

OTAN, organização rival em tempos de Guerra Fria como membros efetivos. Embora existam críticas em relação à contribuição real que os novos membros dão à segurança dos antigos, a OTAN mantém suas portas abertas (GOLDSTEIN, 1995).

A estratégia de pacificação por cooptação utilizada pela União Soviética na construção do Pacto de Varsóvia foi bem diversa da abordagem ocidental para atrair o leste da Europa. O alargamento da OTAN no Pós-Guerra Fria reflete em grande medida a intenção de apagar o conflito, já que os novos membros estavam sempre ao leste do território da organização, com exceção da Espanha, que não era uma democracia à época da fundação da OTAN. Mas a questão da Rússia sempre foi um tema delicado, ligado também à própria permanência da OTAN (RUSSET & STAM, 1998, p. 362). O convite nunca foi feito e em 1993 acredita-se que uma grande oportunidade foi perdida, pois o Kremlin estava especialmente aberto para uma relação especial possivelmente condutora à adesão da Rússia (BRZEZINSKI, 1997, p.101). O que de fato aconteceu foi a inclusão da Rússia no esquema geral da PpP em 1994 só mais tarde, em 1997, em uma parceria distinta (BAKER, 2002).

Também em 1994 a Rússia deu um passo importante para sua integração com as maiores democracias da Europa Ocidental, por meio de reuniões informais com os membros do grupo das sete maiores economias do mundo (G7), participando como convidada das reuniões anuais. A partir de 1997 essa participação foi formalizada e se tornou regular, fazendo com que o grupo fosse conhecido como G8.

Apesar de reconhecer o valor da democracia e afirmar seu compromisso com através de documentos (OTAN, 1994), a Rússia logo buscou parcerias com países não-democráticos. Um exemplo é o Grupo dos Cinco de Xangai (em inglês: *Shanghai Five*),

que foi fundado em 1996. Esta aliança previa a defesa coletiva dos signatários e a coordenação entre eles em seus interesses compartilhados, realizada através de mecanismos de consulta de alto nível<sup>18</sup>.

Ao mesmo tempo em que se aliava a países não-democráticos na Ásia, a Rússia contribuiu com um grande contingente para a primeira missão de manutenção da paz da OTAN na Bósnia. A Rússia assume, portanto, um comportamento confuso, permeado por desconfiança sobre as intenções da OTAN, um sentimento que é recíproco da parte dos aliados.

O acordo de defesa coletiva firmado com a China e outros Estados não-democráticos, especialmente após a aproximação do Irã, sinalizam uma tendência oposta à participação na operação de paz da OTAN. Esta atitude gera dificuldades para as perspectivas de paz. A Rússia demandou um tratamento especial da OTAN após o início do processo de alargamento da Aliança, mas sua parceria especial, distinta, não tinha um programa de acesso desta à Aliança.<sup>19</sup>

Em 1997 um grupo de quatro países ex-membros da União Soviética criou um arranjo de segurança regional alternativo, reconhecido pela postura anti-Rússia, que levava as iniciais dos membros: Geórgia, Ucrânia, Azerbaijão e Moldávia. Em 1999 o Uzbequistão uniu-se ao GUAM transformando a sigla em GUUAM. Esta confrontação entre CST e

---

<sup>18</sup> Composto por China, Rússia, Cazaquistão, Quirguistão e Tadjiquistão, o grupo se tornou a Organização de Cooperação de Xangai em 2001, com a adesão do Uzbequistão. Quatro países da região são observadores: Paquistão, Índia, Irã e Mongólia.

<sup>19</sup> O Anexo 1 descreve a relação da OTAN com as organizações internas que criou para administrar seus programas de parcerias.

GUAM seguiria em escalada durante vários anos, mantendo uma constante ameaça à paz na região do Cáucaso.

Ainda em 1999, ano de jubileu de ouro da Aliança Transatlântica, enquanto os primeiros novos membros do leste europeu aderiam à OTAN, esta bombardeava a Sérvia, e a Rússia protestava contra a intervenção militar da OTAN no âmbito do Conselho de Segurança, por considerar a ação claramente ilegal. A OTAN realizou ataques aéreos para a contenção do conflito em Kosovo, que foi classificado como genocídio e limpeza étnica pelo então presidente Bill Clinton (DAALDLER & O'HANLON, 1999, p. 128).

A Rússia e também a China haviam se pronunciado contra o alargamento da OTAN em direção ao leste (BRZEZINSKI, 1997, p. 170). Em vários momentos de tensão foram suspensas as reuniões do Conselho Conjunto Permanente (CCP), onde periodicamente se reuniram OTAN e Rússia, mas poucas vezes foi atingido o consenso. Por um lado, a Rússia mantinha suas posições firmes, e por outro, a OTAN não raro decidia as questões previamente em bloco e depois deste difícil processo de obtenção do consenso parecia pouco inclinada a trabalhar para atingir soluções de compromisso com a Rússia. Contudo, a Rússia voltou atrás algumas vezes e chegou até a participar da operação de paz liderada pela OTAN no Kosovo. Ainda assim, tomando em conta as dificuldades da relação dentro do CCP, a presença da Rússia como membro da OTAN ainda parece muito questionável.

A resposta institucional da Rússia ao seu isolamento resultante do alargamento e transformação da OTAN veio na forma de consolidação do TSC, acordo de defesa coletiva que naquele momento a unia à Armênia, ao Belarus, ao Cazaquistão, ao Quirguistão e ao Tadjiquistão. O grupo do TSC decidiu em 1999 promover tal tratado ao

status de organização, que passou a se chamar OTSC a partir de 2003. Enquanto a OTAN manteve seu alargamento, a OTSC só teve uma nova adesão: a do Uzbequistão<sup>20</sup>, em 2006.

Após os ataques de 11 de setembro, houve um período de forte aproximação entre OTAN e Rússia, não só por solidariedade, mas pela necessidade percebida por ambas as partes: somente uma ação conjunta poderia evitar que armamentos nucleares chegassem às mãos de terroristas. Contudo, forte o alargamento anunciado em 2002 e concretizado em 2004 reacendeu várias tensões, já que a Rússia esperava ser convidada a participar da OTAN no futuro. O tema do lugar da Rússia na Europa tem muitas posições contrastantes, e é discutido em vários pontos nesta tese.

A questão mais recente sobre o alargamento envolvendo a Rússia foi relacionada à possível expansão da OTAN em direção ao Cáucaso do Sul. O país candidato a adesão seria a Geórgia, um país que mantém relações tensas com a Rússia em função de uma disputa territorial. Desde o início dos anos 90, duas regiões entre a Geórgia e a Rússia denominadas Ossétia do Sul (a Ossétia do Norte está em território russo) e Abcásia. Estas regiões buscaram sua independência em relação à Geórgia, mas não obtiveram apoio internacional, com exceção da Rússia, que mantém forças de paz naquela região.

O episódio mais recente destes conflitos acabou resultando em uma guerra entre Rússia e Geórgia, em função de uma tentativa do governo da Geórgia de retomar a Ossétia do Sul em agosto de 2008. A iniciativa da Geórgia foi precedida em alguns meses de uma declaração oficial da OTAN que a Geórgia será convidada a integrar aquela organização.

---

<sup>20</sup> Neste mesmo ano o Uzbequistão deixou o GUUAM.

A reação russa foi criticada internacionalmente como desproporcional, mas a intervenção internacional se resumiu à observação do cessar-fogo negociado sob os auspícios da UE. A OTAN aprofundou posteriormente seus laços com a Geórgia, criando uma comissão especial em setembro de 2008, mas ainda não anunciou o início das negociações de adesão. Portanto, tanto a ameaça de cerco à Rússia quanto a hesitação em apoiar um parceiro no Cáucaso Sul são importantes variáveis no alargamento futuro da OTAN.

## Capítulo 2: Controvérsias sobre a Permanência da OTAN

A OTAN foi criada pelo Tratado de Washington, um instrumento que estabeleceu simultaneamente não só uma aliança militar, mas também sua expressão institucional. Seus objetivos declarados são manter a paz interna na Europa e protegê-la de um possível ataque armado. Contudo, em um registro não-oficial, as palavras de seu primeiro secretário geral resumem qual foram seus propósitos: manter os Estados Unidos dentro da Europa, os Russos fora dela, e os alemães abaixo das outras potências em termos militares, ou seja, sob controle.<sup>21</sup>

Durante a Guerra Fria a OTAN passou por várias crises, no sentido em que teve sua estrutura, funções, eficiência, eficácia e até mesmo sua utilidade questionadas. Os aliados divergiram sobre temas como a descolonização da África, o rearmamento da Alemanha e a Guerra do Vietnã (HOFFMAN, 2003, p. 1029). Grécia e Turquia, por exemplo, retornaram a regimes autoritários depois de se serem aceitos como democracias. Já França e Espanha são países que se retiraram por longos períodos da estrutura militar da OTAN, mantendo apenas vínculos políticos com os seus pares aliados.

Com a reunificação da Alemanha e o fim do Pacto de Varsóvia, o mundo mudou radicalmente, trazendo incerteza e abrindo um período de transição para uma nova ordem. Entre 1989 e 1991 a OTAN perdeu dois elementos determinantes de sua fundação: a divisão da Alemanha e a da Europa, criadas pela rivalidade com a União Soviética. Não

---

<sup>21</sup> Frase atribuída a Lord Ismay, primeiro secretário-geral da OTAN, no idioma original: “To keep the Russians out, the Americans in and the Germans down.” Apud WALLANDER, Celeste A. “Institutional assets and adaptability: NATO after the Cold War”. *International Organization*, 54:(4), Autumn 2000, p.711.

perdeu, contudo, o apoio dos seus membros como estrutura de coordenação político-militar e tampouco como mecanismo de segurança e defesa coletiva na Europa.

Neste capítulo analiso a permanência da OTAN, utilizando teorias sobre as alianças e os regimes, que oferecem elementos para entender porque a OTAN continua a existir após o fim do Pacto de Varsóvia e sem a presença de uma ameaça semelhante.

Tais teorias expostas aqui tratam dos fenômenos da criação e da permanência da OTAN, e ressaltar que a sobrevivência da OTAN ao fim da União Soviética é um fato que contraria as previsões das teorias neo-realistas, enquanto que as teorias dos regimes não só explicam este fato, como indicam qual é a forma de adaptação da OTAN ao novo cenário. Em seguida, discuto como a OTAN reage aos desafios impostos pelo cambiante contexto internacional, em seu esforço de permanecer relevante.

### **A Permanência de Organizações de Segurança**

Se antes a instituição criada para o equilíbrio de forças esteve restrita à Europa (Concerto Europeu), no início do século XX o impacto de uma guerra de grandes proporções foi capaz de motivar alguns Estados a criar uma organização global de segurança coletiva cujo maior objetivo seria manter a paz entre os povos. A Liga das Nações concretizou uma série de idéias bastante remotas, expressas em escritos de vários séculos, mas não resistiu à conjuntura do período pós-primeira guerra mundial.

O ambiente da Liga, a qual não alcançou adesão global, foi contaminado pela falta de consenso entre os grandes vencedores e pela política de severas sanções imposta aos derrotados na guerra. A despeito do fracasso da Liga das Nações em prevenir a escalada de tensões que culminou em um novo conflito, o ideal Wilsoniano de uma organização

global com a tarefa de manter a paz foi retomado após a segunda grande guerra, ainda que com importantes modificações.

Em 1944 o então Secretário de Estado dos Estados Unidos Cordell Hull esperava que a partir da criação de uma organização internacional geral com base na declaração das quatro nações

“(…) não haveria mais necessidade de esferas de influência, de alianças, de equilíbrio de poder, ou qualquer outro dos arranjos especiais pelos quais, no passado infeliz, as nações lutaram para salvaguardar sua segurança ou para promover seus interesses.”<sup>22</sup> (HULL, 1944, p.276)

A ONU foi criada a partir do conhecimento acumulado com a experiência da Liga das Nações. A tentativa de espelhar o balanço de forças do mundo de então, através um concerto de grandes potências vencedoras com poderes especiais, contudo, não atingiu as expectativas do Secretário Hull e logo foi ultrapassada pela emergência de um novo conflito.

A Guerra Fria prematuramente colocou em lados opostos as duas maiores entre as cinco potências permanentes do Conselho de Segurança, e logo frustrou a tentativa da ONU de atingir a paz pela diplomacia. A idéia por trás do Conselho era reunir as grandes potências em um fórum permanente a fim de dirimir possíveis conflitos entre elas antes que estes se concretizassem em guerra.

Logo a ONU perdeu a importância que poderia ter adquirido na política internacional. Ela acabou se tornando um palco para o conflito, e outras duas organizações

---

<sup>22</sup> Tradução da autora. No idioma original: “(…) there will no longer be the need for spheres of influence, for alliances, for balance of power, or any other of the special arrangements through which, in the unhappy past, the nations strove to safeguard their security or to promote their interests.”

de segurança administraram as questões de paz e segurança e as tensões entre as superpotências, divididas por modelos de organização política e econômica contrastantes.

A OTAN, na porção oeste do mundo, unia os países da Europa Ocidental aos Estados Unidos e o Canadá. Já a Organização do Pacto de Varsóvia (como ficou conhecido o Tratado de Amizade, Cooperação e Assistência Mútua), foi a organização de defesa coletiva que reunia a própria União Soviética, a Albânia, a Bulgária, a (então) Tchecoslováquia, a Alemanha Oriental, a Hungria, a Polônia e a Romênia) no leste. Estas organizações mantinham relações que oscilaram entre conflito e cooperação enquanto as duas superpotências protagonizavam a disputa por poder do mundo bipolar.

Encarregados da defesa coletiva dos membros de suas respectivas organizações de segurança, Estados Unidos e União Soviética também defendiam suas áreas de influência durante a guerra fria, que se tornou mundial em uma escala maior que as duas grandes guerras do século XX.

Além das duas grandes organizações opostas, representando os dois pólos de poder do período da guerra fria, foram também criadas outras organizações regionais menores, tentando ou se alinhar a alguma das superpotências, ou se proteger da influência de ambas. Os Estados Unidos criaram uma aliança nos moldes da OTAN no Sudeste da Ásia e outra no Oriente Médio. Diferentemente do tratado que criou a OTAN, o acordo assinado em 1954 nas Filipinas não possuía a cláusula típica de defesa coletiva, ou seja, o compromisso de considerar um ataque externo contra um dos membros como um ataque contra todos (WALT, 1988).

Ratificaram o Pacto de Manilha, ou o Tratado de Defesa Coletiva do Sudeste da Ásia em 1954 duas potências européias (França e Reino Unido), e cinco asiáticas

(Austrália, Nova Zelândia, Filipinas, Tailândia e Paquistão) criando assim a Associação do Tratado do Sudeste Asiático (SEATO, na sigla em inglês).

O Paquistão e o Reino Unido também fizeram parte de outra organização criada durante a Guerra Fria, na região do Oriente Médio. A Turquia, já membro da OTAN, havia firmado com o Iraque o Pacto de Bagdá, uma aliança para defesa coletiva, ao qual aderiram também o Paquistão, o Reino Unido e o Irã. De acordo com o texto do Pacto, os membros comprometiam-se a agir em defesa de qualquer um deles em caso de agressão externa. Após as referidas adesões, o Pacto de Bagdá foi transformado em uma organização, conhecida pela sigla em inglês CENTO (*Central Treaty Organization*). Embora tenha exercido pressão para a criação da instituição, os Estados Unidos decidiram não tomar parte como membro.

Tanto a SEATO quanto a CENTO encerraram suas atividades ainda durante a guerra fria, antes do início dos anos oitenta. Ambas perderam o apoio de seus membros por problemas de ação coletiva, especialmente durante os vários conflitos regionais<sup>23</sup> e também em função da mudança de regimes internos em alguns países.

Outras organizações regionais sobreviveram ao fim do conflito. A OEA, criada em 1948 pelos Estados soberanos das Américas para fortalecer a paz e a segurança no continente, foi fundada entre 21 Estados independentes do continente, cresceu durante a Guerra Fria com a adesão de novos membros e permanece ativa.

---

<sup>23</sup> Os Estados Unidos tentaram, sem sucesso, mobilizar os membros da SEATO para atuar na Guerra do Vietnã. GLEASON, Gregory & SHAIHUTDINOV, Marat E. "Collective Security and Non-State Actors in Eurasia." *International Studies Perspectives*, 2005(6): 275.

No continente, foi precedida da União Internacional de Repúblicas Americanas, criada em 1890, que se tornou em 1910 a União Pan-americana. Entre seus antecedentes mais diretos, já na Guerra Fria, podemos citar a Conferência Interamericana sobre Problemas da Guerra e Paz, que aconteceu em 1945 na Cidade do México e produziu um documento de segurança coletiva, e também o Pacto do Rio ou Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), que estabelece no continente um mecanismo de defesa coletiva em 1947.

A OEA nasce a partir de sua carta, assinada em 1948, cujo texto também estabelece a cláusula de defesa coletiva e mecanismos de resolução pacífica de controvérsias. Não contou, ao contrário da OTAN, com mecanismos militares conjuntos de defesa coletiva, para coordenar uma resposta comum a uma ofensiva.

Houve forte pressão dos Estados Unidos dentro da organização para impedir a participação de representantes de Cuba em suas atividades após a revolução cubana, mas ao contrário não houve pressão para a adesão do Canadá à OEA durante toda a guerra fria. A Crise dos Mísseis foi o episódio mais dramático deste embate, que superou o fim da Guerra Fria. A exclusão do governo revolucionário de Cuba e não do país-membro em si reafirma a postura dos Estados Unidos, contra um governo que se declarou marxista-leninista.<sup>24</sup> Esta política permanece mesmo após o fim da Guerra Fria, a renúncia de Fidel Castro, e mesmo diante de contínua oposição por parte de vários membros da OEA.

---

<sup>24</sup> O ato pela exclusão do governo de Cuba contou com 14 votos a favor, um voto contra (Cuba) e seis abstenções (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Equador e México). Ver: SCHLESINGER, Arthur Meier. *A thousand days : John F. Kennedy in the White House*. Boston : Houghton Mifflin Company, 1965.

Já a Associação de Nações do Sudeste da Ásia (ASEAN), ao contrário, procurou manter a neutralidade, mas também permanece ativa. Foi fundada durante a Guerra Fria a partir de uma organização anterior criada em 1961 entre Filipinas, Malásia e Tailândia. Seis anos mais tarde, estes três Estados assinaram a *Declaração de Bangcoc*, que funda a ASEAN juntamente com outros dois: Indonésia e Cingapura.

Os estados-membros só estabeleceram relações diplomáticas com os Estados Unidos dez anos depois de fundação da ASEAN. Seu objetivo era criar um bloco regional que garantisse a independência dos membros e os protegesse de pressões de ambas as superpotências e de sua interferência na política da região durante a guerra fria. A organização, que também, embora não tenha se afirmado como uma aliança militar, a fim de evitar aumento das tensões na região, manteve suas atividades políticas, juntamente com as econômicas e culturais.

O que diferencia a OTAN das outras organizações criadas durante a Guerra Fria e que sobrevivem ao fim do conflito é o seu caráter de aliança. A permanência da OTAN em perspectiva comparada à ONU, à OEA ou a ASEAN destaca não só sua capacidade de adaptação enquanto organização, mas também a sua utilidade também enquanto aliança para os membros após o fim da ameaça a que estavam expostos.

### **O Caráter Dual da OTAN: Aliança e Organização**

O Tratado de Washington previa uma reavaliação de seus termos após 10 anos em vigor, e depois a qualquer momento em função da mudança de cenário para a segurança regional ou do desenvolvimento de outros mecanismos sob a Carta da ONU, para manter a paz e a segurança internacional.

Além disso, após 20 anos de vigência do tratado, estava também prevista a possibilidade de denúncia por parte de qualquer um dos membros, desde que avisassem com um ano de antecedência. Embora seu próprio instrumento de fundação contivesse as cláusulas de seu possível encerramento, a Aliança transatlântica já se aproxima dos 60 anos, sem denúncia alguma, pelo contrário, com cada vez mais candidatos a adesões. Nem mesmo o fim da ameaça que motivou sua criação, ou seja, a União Soviética pôde determinar o seu próprio fim

Uma das questões de pesquisa que orientam esta tese é por que uma aliança regional de segurança em particular, a OTAN, não se esvaziou quando a ameaça aos seus membros perdeu o sentido. Ao contrário, esta não só continuou existindo, como se expandiu alargando sua área territorial primeiro com a adesão da porção oriental da Alemanha e depois com a sucessiva adesão de vários ex-membros do Pacto de Varsóvia e também se transformou para enfrentar novos desafios emergentes no cenário internacional. Posteriormente a OTAN até ultrapassou os limites territoriais de sua área de atuação para passar a agir globalmente, e em outras missões alheias à sua função de defesa coletiva.

### **Porque a Aliança Atlântica é uma Exceção à Regra**

A literatura sobre alianças, que são um fenômeno central das relações internacionais, se concentra nas explicações para a formação e a dinâmica desse tipo de interação, mas falha ao explicar sua persistência. Um ponto em que geralmente há consenso é que uma aliança está fadada a se dissolver assim que se inverte o equilíbrio de poder, ou seja, a ameaça que motivou sua criação se extingue. É necessário, portanto, indagar porque

uma aliança militar não se dissolveria quando a principal ameaça à segurança de seus membros deixa de existir.

Após mais de quatro décadas de guerra contra um inimigo claramente identificado e constantemente ameaçador, a OTAN já persiste há mais de uma década sem um rival claramente identificado. Todos os ex-integrantes do bloco antagonista (Pacto de Varsóvia) foram integrados à estrutura da OTAN e transformados em aliados, e ou se tornaram membros ou já foram convidados, com exceção da Rússia. Apesar da prolongada resistência de membros da OTAN, há um número crescente de políticos e acadêmicos que advoga a inclusão da Rússia na Aliança Atlântica <sup>25</sup>.

Em relação à prolongada manutenção da desconfiança dos Estados Unidos em relação à Rússia, minha hipótese é o conhecimento do fato que, embora esteja economicamente fragilizada, a Rússia é uma grande potência militar nuclear próxima à Europa apoiada por forças convencionais numerosas.

A possibilidade de uma aliança militar revertida, entre a Rússia e a Europa ou porção dela <sup>26</sup> impede os Estados Unidos de aceitar a sua inclusão, sob o argumento de que ela “esvaziaria” a OTAN, embora tenha sido afirmado dentro da Aliança que esta não existe mais a ameaça de uma guerra contra a Rússia. Porém, sabe-se que nos Estados

---

<sup>25</sup> Para citar alguns exemplos: James Baker III, que foi secretário de Estado dos Estados Unidos (Baker, 2002); Joschka Fischer, que foi ministro de relações exteriores alemão de 1998 a 2005 (FISHER, 2009); Daniel Korski, um Pesquisador do Conselho Europeu de Relações Exteriores que trabalhou Como conselheiro no Departamento de Estado dos Estados Unidos( KORSKI, 2008).

<sup>26</sup> Esta hipótese de contra-aliança com associação entre a Europa e a Rússia está presente no pensamento de Brzezinski, mas é desautorizada por ele, e reduzida a uma opção tática pouco provável, ou inviável tanto para a Alemanha quanto para a França, mas acredita que a única opção para a Rússia é a aproximação com a Europa, o que pode soar até certa medida contraditório (BRZEZINSKI, 1997, p.117-119).

Unidos até mesmo a questão de ajuda econômica à Rússia é vista como um dilema em função das suas implicações para a segurança nacional (BREZINSKI, 1997, pp. 44, 51).

No caso da primeira etapa do combate ao terrorismo, havia um inimigo comum, e Estados Unidos e Rússia tenham interesses comuns e percebida necessidade de cooperação para atingi-los. A participação da Rússia na coalizão dos Estados Unidos aconteceu com extrema rapidez e facilidade. Não se sabe ainda se o mesmo nível de cooperação poderá se repetir caso o Irã ou a China, por exemplo, se coloquem como adversários ou dos Estados Unidos ou da Rússia.

### **Equilíbrio de Poder e Alianças**

As alianças podem ser ofensivas ou defensivas, compreender membros com interesses distintos, resultar em benefícios assimétricos e surgir tanto em tempos de guerra quanto de paz. As teorias realistas pressupõem que as alianças maximizam a segurança dos Estados, e não necessariamente o seu poder, precisamente porque não são concebidas como arranjos permanentes. As alianças não são consideradas estáveis por duas razões principais: primeiro, porque restringem a liberdade de um ator para alcançar seus próprios interesses, e segundo, porque um aliado presente pode sempre se converter em um inimigo em potencial no futuro (WALTZ, 1979; WALT, 1985).

Entre as teorias mais influentes sobre as alianças, podemos destacar a teoria do equilíbrio de poder (também conhecida como balança de poder), e a teoria da ação coletiva. A teoria do equilíbrio de poder, na visão de Raymond Aron, é uma regra de bom-senso e sobrevivência: nenhum dos atores deve ter força tal que incapacite uma coalizão de Estados vizinhos a defender seus direitos contra um ataque seu (ARON, 1986, p. 189).

O equilíbrio de poder é um resultado do desejo individual de cada um dos Estados em manter sua sobrevivência e da impossibilidade de recorrer a um poder supranacional que a garanta (WALTZ, 1967, p. 219). Em outras palavras, o equilíbrio de poder é uma configuração resultante das políticas dos Estados na luta pelo poder em um mundo anárquico.

Uma das definições oferecidas por Morgenthau para o equilíbrio de poder é: “mecanismo auto-regulatório das forças sociais que se manifesta na luta por poder no cenário internacional” (MORGENTHAU, 1993, p.26). Hedley Bull estuda os tipos e as funções dos equilíbrios de poder e observa que a preservação deste equilíbrio tem relações com o direito internacional: embora as potências possam sempre desprezar a soberania de seus vizinhos localmente, absorvendo seus territórios, um equilíbrio de poder geral impede que isso seja feito em escala mundial (BULL, 1977).

A teoria realista tradicional estabelece que a distribuição das capacidades de cada Estado no sistema internacional determina as posições que cada um assume na luta pelo poder. Tais capacidades são, em suma, os recursos de poder de cada Estado. Como dito anteriormente, as alianças são incrementos à segurança dos Estados. Tanto as capacidades quanto as alianças, contudo, são recursos que um ator tem para equilibrar o poder de outro. Ao contrário do que possa parecer, este tipo de interação pode levar à guerra, porque sua função é manter o sistema de Estados, e não necessariamente manter a paz.

Na formulação mais geral da teoria do equilíbrio de poder, um Estado que se torne mais poderoso será contraposto a uma aliança de poderes menores, que se unirão para equilibrar suas forças no cenário internacional e impedir a formação de um império global.

Esse mecanismo está fundado, em grande medida, na estratégia da *dissuasão*, a qual incentiva o aumento do poder de um Estado de tal forma a desencorajar um ataque de outro, o qual deverá conter-se por perceber a certeza do fracasso de uma ofensiva.<sup>27</sup> Uma das premissas desta teoria é a racionalidade dos atores, nesse caso, dos Estados, que agem a partir de um cálculo estratégico.

Estudando casos relacionados a esta teoria, Stephen Walt se questiona quanto ao comportamento típico dos atores na formação de alianças: seriam mais inclinados a equilibrar o poder de um Estado mais forte? Poderiam agir de forma contrária, segundo o ditado popular: “se não pode vencê-lo, junte-se a ele”?

Stephen Walt (1988) faz uma análise de políticas externas na guerra fria, apresentando o estudo dos casos do Irã, Turquia, Índia e Paquistão. Walt Conclui que a partir dos casos apresentados é possível afirmar que o equilíbrio de poder é a opção mais frequente, embora a América Latina constitua uma exceção.

Durante a guerra fria, a regra no hemisfério foi pegar carona no poder dos Estados Unidos e esperar que este país agisse em favor da segurança de cada um dos aliados do continente. Tal comportamento seria considerado irracional de acordo com a teoria do equilíbrio de poder, pois o próprio aumento do poder dos Estados Unidos representaria uma ameaça aos seus vizinhos, que deveriam então buscar uma aliança com a União Soviética.

Na tentativa de explicar este tipo de exceções à teoria do equilíbrio de poder Walt desenvolveu outra hipótese, que substitui *poder* por *ameaça*. De acordo com ele, o

---

<sup>27</sup> É importante diferenciar uma estratégia de dissuasão de uma estratégia defensiva: nesta um ator é capaz de desencorajar o ataque do outro porque ameaça oferecer uma forte resistência em sua própria defesa.

poder é apenas uma das muitos recursos com os quais os Estados têm ameaçam uns aos outros. A intensidade com que um Estado ameaça outro é o produto de seu poder, mais sua proximidade geográfica, sua capacidade ofensiva, e da agressividade de suas intenções (WALT, 1988).

Assim, é possível determinar que tipo de efeito um Estado produzirá sobre outro, pois leva-se em conta as características de ambos. Enfim, Walt relaciona sua hipótese com o fenômeno das alianças afirmando que também mudanças no equilíbrio de ameaças, e não apenas no de poder, podem provocar a formação de alianças.

A teoria do equilíbrio de ameaças desenvolvida por Walt é capaz de explicar até mesmo o comportamento anômalo dos latino-americanos. Neste caso em particular, as intenções dos Estados Unidos não eram vistas como agressivas. Mesmo tendo realizado várias intervenções, direta ou indiretamente nos países do continente, a contenção ao comunismo era um objetivo declarado dos Estados Unidos que ia ao encontro dos interesses das elites dominantes locais. Isto aconteceu porque o bloqueio da esquerda em geral preservava sua posição de potência dominante, a qual seria provavelmente abalada pela instalação do comunismo.

Walt afirma, contudo, que os Estados Unidos erraram ao considerar que as questões ideológicas fossem determinantes para o alinhamento. As coalizões sempre foram possíveis entre Estados de estruturas internas diferentes, e muitas vezes mantidas quando as estruturas internas se alteravam.

A teoria do equilíbrio de ameaças, elaborada por Walt, deve ser vista como um refinamento para a teoria do equilíbrio de poder. Ainda assim, ela não explica a

persistência das alianças, quando excluídas as ameaças que motivaram sua formação, caso da OTAN.

Já a teoria da ação coletiva, também baseada na racionalidade dos atores, introduz além da idéia de equilíbrio, a idéia oposta, de que os atores podem aliar-se ao Estado mais poderoso. Em vez de se contrapor a um possível ator hegemônico, de forma a equilibrar o sistema, Estados mais fracos uniram-se a ele. Esta seria a atitude dos chamados “caronas”<sup>28</sup>, que decidem se aliar ao Estado mais forte para não pagar os custos envolvidos na estratégia da dissuasão.

Muitos desses estudos têm como base a racionalidade econômica atribuída aos atores na teoria dos bens coletivos (OLSON, 1966). A impossibilidade de excluir membros de uma aliança dos benefícios gerados pela mesma faz com que ela seja considerada uma espécie de bem coletivo. No ambiente da guerra fria, os Estados mais fracos utilizavam a disputa ideológica para valorizar seu alinhamento, e assim conseguir vantagens. A tentação de embarcar em uma aliança com o ator mais forte expõe um país mais fraco, contudo, ao risco de abandono, quando o mais forte não tem interesse em seu apoio.

Muitas críticas foram feitas a estas abordagens tradicionais do fenômeno das alianças. Por exemplo, Avery Goldstein (1995) critica o argumento de Olson afirmando que os benefícios para a segurança surgidos a partir de uma aliança necessariamente falham no teste de impossibilidade de exclusão. Isso porque os Estados estão imersos em um ambiente anárquico, o que permite que seu comportamento se desvie significativamente daquele esperado pela teoria dos bens coletivos (GOLDSTEIN, 1995).

---

<sup>28</sup> A literatura em inglês traz os termos *free-riding* e *band-wagoning* para descrever esse tipo de comportamento.

Outra crítica deste autor desqualifica o argumento de que a dissuasão, inclusive a nuclear, existente na guerra fria, reforce os incentivos para que os atores se tornem caronas. Muito pelo contrário, ele acredita que a bipolaridade e os armamentos nucleares exacerbaram as dúvidas dos aliados sobre a provisão de segurança por parte das potências-líderes. Goldstein estuda os casos da Grã-Bretanha, França e China durante a guerra fria. Em função da desconfiança em relação ao compromisso de seus líderes, estes três Estados, ainda que mantivessem seu alinhamento a uma das superpotências, deixariam de serem caronas para tentar garantir sua própria segurança (GOLDSTEIN, 1995).

#### **A Permanência da OTAN e os Neo-realistas**

A teoria das alianças, contudo passa por uma reavaliação em função do surgimento da OTAN, que marca a ascensão de um modelo diverso daquele encontrado na história anterior à primeira grande guerra ou mesmo no período entre guerras. O problema, como afirma Kenneth Waltz, é que a essência das alianças mudou após a segunda guerra mundial, e tanto a OTAN quanto o Pacto de Varsóvia eram “tratados de garantia” e não propriamente alianças (2000, p.18-19). Se antes as alianças eram compostas por grandes Estados somando forças contra inimigos, a partir da Guerra Fria elas são compostas por vários pequenos e se fundam em torno de apenas um grande.

Conforme observou Dinerstein ainda na década de 60, as alianças pós II Guerra Mundial diferem das anteriores porque agora têm objetivos políticos, e não mais militares. Por esta razão, o número de participantes e o poder relativo destes se alteram dramaticamente em relação ao padrão anterior, já que o principal fator a ser levado em conta é ideológico (DINERSTEIN, 1965, p. 593).

No pós-guerra fria, para Waltz, não existe mais esta função de “tratado de garantia” e ele mesmo fez uma previsão de que a OTAN deixaria gradualmente de existir (1967, p. 219). O caso da permanência da OTAN, por esta razão, contraria as teorias das alianças, ainda que Waltz tente desqualificar seus críticos dizendo que a OTAN não seria uma aliança e as divisões internas (que existiram durante toda a história da OTAN) estariam cada vez mais fortes em sua nova fase<sup>29</sup> (WALTZ, 1993, p.75-76).

Já a idéia de que a OTAN foi mantida por ser um instrumento da política dos Estados Unidos na Europa, avançada, entre outros, por Waltz, é facilmente contestável. Como afirma John Gaddis: “A gestão da Organização do Tratado do Atlântico Norte por parte de Washington – e a gestão de Washington por parte da OTAN – confirmaram outra tese, que era a de que os estados capitalistas poderiam de fato cooperar.”<sup>30</sup> (GADDIS, 1998, p. 200). O próprio Waltz não parece convencido: expõe em uma página de um artigo um exemplo da ação autônoma dos membros europeus da OTAN, enquanto que na página seguinte afirma que a OTAN foi mantida pelos Estados Unidos porque mantém a política de defesa europeia sob o seu controle (WALTZ, 2000, pp. 19-20). Como veremos mais adiante nesta tese, ainda que coopere frequentemente com a OTAN, o maior o volume a abrangência das operações da União Europeia também contrastam com a idéia de uma Europa “dominada” política e militarmente pelos Estados Unidos.

---

<sup>29</sup> Em seu texto, Waltz afirma que a saída para manter a *tese* da paz democrática (e não teoria, como ele destaca) em face à evidência contrária é desqualificar os Estados envolvidos como não-democráticos (WALTZ, 200, p. 10). Esta mesma crítica feita por Waltz aos que apóiam a tese da paz democrática pode aqui ser feita contra este seu argumento de que a OTAN não contraria a teoria das alianças porque não pode ser considerada uma aliança.

<sup>30</sup> Tradução da autora. No idioma original: “Washington’s management of the North Atlantic Treaty Organization – and NATO’s management of Washington – confirmed another proposition, which was that capitalist states could indeed cooperate.”

Porém, James Morrow (1991) oferece uma resposta interessante para a formação da OTAN que pode ter algum poder explicativo para a sua permanência. Em sua teoria de alianças assimétricas, o estado mais forte tem a manutenção do *status quo* como incentivo para o compromisso. Já o aliado mais fraco troca segurança por autonomia, ao permitir que se instalem bases estrangeiras em seu território, por exemplo. Isso aconteceu de fato no caso da OTAN e de outras alianças feitas pelos Estados Unidos, onde a aliança com estados que poderiam se envolver em guerras (alguns com potencial suficiente para perturbar o equilíbrio de poder vigente) reduziu a segurança dos Estados Unidos, mas incrementou a sua liberdade de ação.

É fato que a OTAN se manteve, a despeito de toda e qualquer diferença entre os Estados membros. E na única ocasião em que um Estado membro sofreu um ataque em seu território, a OTAN mostrou prontamente sua reação de defesa coletiva, dentro daquela que foi e permanece sendo sua *raison d'être* ainda que ela assuma novas tarefas.

### **A OTAN e a Cláusula de Segurança Coletiva**

Até os eventos de 11 de setembro de 2001 os membros da OTAN não haviam invocado a cláusula de segurança e defesa coletiva do seu tratado uma vez sequer. Na ocasião dos ataques aos Estados Unidos, os aliados europeus realizaram uma reunião de emergência e prontamente colocaram à disposição dos Estados Unidos seu sistema de controle para monitoramento do espaço aéreo. A cláusula de segurança coletiva funcionou perfeitamente, mas não havia guerra a lutar. O ataque não convencional gerou uma resposta que a OTAN podia fornecer aos Estados Unidos, mas uma nova fase na sua estrutura interna.

Contudo, o contrário do que acontecera na guerra fria, este novo inimigo não era claramente identificado e foi necessária a ação em outras frentes: a OTAN criou uma operação de dissuasão (contra ataques terroristas à Europa) a qual possui militares que monitoram por ar e terra a região do Mediterrâneo. E parte dos membros se envolveu na resposta dos Estados Unidos aos ataques.

A guerra contra o terror iniciada pelos Estados Unidos envolveu uma coalizão sob a liderança daquele mesmo país Sugestivamente denominada *coalition of the willing*, que quer dizer, em uma tradução livre, ‘a coalizão dos que tem vontade de participar dela’, incluiu apenas alguns membros da OTAN no início, marcando uma falta de consenso quanto à qual seria a resposta apropriada aos ataques de 11 de setembro. A guerra e o encerramento do regime vigente no Afeganistão foi uma resposta dos Estados Unidos e não da OTAN à ofensiva contra o território daquele país.

### **Forças Armadas ou Polícia Contra o Terrorismo?**

Nem todos os países-membros da OTAN em um primeiro momento apoiaram a “guerra contra o terror” proposta pelos Estados Unidos, ainda que todos mais tarde viessem a fazer parte da operação com mandato da ONU no Afeganistão. O fato é que o terrorismo não é uma ameaça que afeta uniformemente a todos os países, nem mesmo aqueles com vários interesses comuns (MIYAMOTO, 2003, p.93). A divergência entre a posição do Reino Unido e dos outros aliados foi especialmente forte em relação à guerra contra o Iraque em 2003 (MALICI, 2005).

O terrorismo é um tipo de ameaça que tem um incentivo negativo para engajamento militar: os Estados que estão na linha de frente da luta contra o terrorismo

aumentam suas possibilidades de se tornarem alvos de atos terroristas, enquanto os que não entram abertamente nesta luta são recompensados com menos ataques terroristas e menos homens-bombas, criando assim um ciclo virtuoso que os coloca cada vez mais distantes do perigo (GLEASON & SHAIHUTDINOV, 2005, p.278). A Europa já dotava esta política desde os anos 70, se esquivando de prender ou extraditar terroristas (HOFFMAN, 1999, p.63).

A ofensiva dos Estados Unidos contra o Iraque tampouco foi consensual dentro da OTAN e esta guerra preventiva tomou a forma de uma coalizão multinacional, da qual alguns membros da OTAN fizeram parte. A recusa dos dois principais parceiros dos Estados Unidos na Europa Continental, Alemanha e França, se opuseram a uma intervenção militar no Iraque, ainda que fosse com um mandato da ONU, é um forte exemplo disso (FERREIRA, 2008, p. 34).

Ao contrário dos Estados Unidos, a Europa sempre esteve mais preocupada com seus problemas internos de terrorismo. Itália e Alemanha tiveram problemas com gangues e grupos armados e Espanha e o Reino Unido ainda convivem com ataques frequentes de grupos internos separatistas. Vários Estados Europeus inclusive coordenavam suas políticas de combate ao terrorismo para aumentar a sua eficácia. Mas sempre tratam o tema como um assunto policial. A idéia de usar as Forças Armadas contra tais grupos era apenas em apoio às forças policiais, e na função de polícia (HOFFMAN, 1999, p.70).

Hoje o papel que a OTAN tem no Iraque não está diretamente ligado ao conflito, pois sua missão é de treinamento e responde a pedidos de dois de seus membros:

primeiro, a um pedido da Turquia, que temia um ataque ao seu território e requisitou apoio dos aliados para uma operação de dissuasão.

Segundo, a OTAN enviou seus recursos um pedido da Polônia, que participa diretamente da coalizão liderada pelos Estados Unidos. Ao assumir o comando de uma divisão no centro-sul do Iraque, a Polônia requisitou apoio dos aliados para diversas tarefas, tais como *force generation*<sup>31</sup>, logística e comunicações.

Enfim, a OTAN convive hoje com uma antiga ameaça, que são as armas de destruição em massa ainda em poder da Rússia, herdeira da União Soviética. Ao mesmo tempo, convive com uma nova ameaça, que são os grupos terroristas de ação globalizada. O pior dos mundos, contudo, é ainda uma previsão hipotética que é de certa forma uma combinação das anteriores: as armas de destruição em massa em poder dos grupos terroristas.

O desafio para OTAN é então cooperar com a Rússia contra a ameaça do terrorismo nuclear, uma ameaça que não é claramente centrada em um inimigo comum ou no equilíbrio de forças no sistema internacional ou regional.

Ainda que a teoria do equilíbrio de poder não seja capaz de fornecer uma explicação adequada para a questão da permanência das alianças na ausência das ameaças que as motivaram, a idéia de que a OTAN é antes uma *comunidade de segurança* do que uma simples aliança militar poderia tentar resolver esta questão.<sup>32</sup> A cláusula democrática,

---

<sup>31</sup> Processo de seleção das capacidades militares, quais sejam, tropas e equipamentos para uma operação

<sup>32</sup> Esta idéia não é recente. Karl Deutsch observou esta dimensão na OTAN ainda no início da guerra fria. A comunidade de segurança é um arranjo “no qual existe uma real garantia de que os membros daquela comunidade não entrarão em conflito fisicamente, mas ao contrário, vão resolver suas controvérsias de alguma outra forma.” Ver: DEUTSCH, Karl. *Political Community and the North Atlantic Area*. Princeton:

o desenvolvimento econômico e o apego à paz (ao menos *inter alia*), além da óbvia atmosfera de compromisso e intensa coordenação política implícita no processo de decisões por consenso, são conquistas bastante valorizadas pelos países-membros da OTAN.

### **Os Regimes e a OTAN**

Ao contrário do que poderiam prever as teorias examinadas acima, que tratam das alianças, o fim da ameaça causada pela existência do Pacto de Varsóvia não pôde determinar a dissolução da aliança transatlântica. A busca pela pacificação da Europa do Leste, ao contrário, ajudou a justificar sua persistência; ao mesmo tempo, houve um grande interesse pela OTAN devido à sua possibilidade de alargamento, na qual a adesão foi vista pela Europa do Leste como uma proteção contra um possível retorno do imperialismo russo.

A OTAN é uma aliança militar que se funda sobre um tratado de segurança coletiva e defesa coletiva. Este tratado cria a necessidade de uma organização internacional com o objetivo de manter a paz e segurança entre seus membros e a democracia dentro deles (WALLANDER, 2000). As teorias que analisamos na seção anterior tratam as alianças como arranjos localizados e *ad hoc*. Suas preocupações centrais são explicar a formação ou a coesão, mas não a possível persistência das alianças, na forma de instituições.

A teoria realista, que domina a produção acadêmica sobre as alianças, tende a basear suas explicações sobre a manutenção prolongada das alianças de forma simples: em

---

Princeton University Press 1957, p.5. No idioma original: 'in which there is real assurance that the members of that community will not fight each other physically, but will settle their disputes in some other way.'

função da persistência de uma ameaça comum que inicialmente motivou a coalizão, ou da forte possibilidade de emergência de uma nova ameaça comum.

No estudo da OTAN, a literatura sobre os regimes parece oferecer melhores explicações para o fenômeno de sua persistência. A teoria dos regimes vê a OTAN como parte de um relacionamento muito mais amplo do que aquele estabelecido entre os membros de uma aliança militar, abarcando diversos assuntos e operando em vários níveis. Tal relacionamento está baseado tanto em regras explícitas quanto em normas implícitas e cria padrões de comportamento, constituindo, assim, um regime.

Os autores construtivistas, por exemplo, se inserem nesta abordagem e definem que até mesmo nas questões de segurança, a vida em uma sociedade internacional cria a possibilidade de que certos padrões de comportamento se convertam em regras amplamente aceitas por essa comunidade para regular o uso da força<sup>33</sup>. Estes padrões seriam arranjos sociais de segurança global, que se impõem através da interação entre os atores, determinada por sua vez pela forma como estes se identificam nestas interações (FREDERKING, 2003, p. 367-8). A questão dos direitos humanos, que leva a intervenções humanitárias, por exemplo, é parte de uma regra que condena abusos, tanto em guerras quanto em tempos de paz.

Mais do que as restrições à própria soberania, os Estados membros da OTAN estão propícios a ressaltar os benefícios da sua participação nesse regime de segurança e defesa coletiva. O principal deles é a redução da insegurança entre os membros, já que o regime tende a aumentar os custos do comportamento dissonante. Em uma Europa

---

<sup>33</sup> É importante lembrar que a sociedade internacional pode ser vista como uma base onde se desenvolvem os regimes, o ambiente que dá a origem à idéia de reciprocidade (BUZAN, 1993, p. 350).

historicamente dividida entre múltiplas rivalidades e constantemente propensa à guerra, esse benefício é inequívoco para a maior parte dos membros (DUFFIELD, 1992).

Finalmente, outro benefício bastante valorizado pelos membros seria a publicidade da informação *inter alia* e a regra do consenso para as decisões, que poderia potencialmente reduzir as diferenças entre os Estados em termos de poder. Embora esteja claro que a OTAN nunca foi uma relação entre iguais, a imposição de forças não substituiu a necessidade de negociação dentro da OTAN, dentro da qual os Estados Unidos respeitou a soberania de seus pares (GADDIS, 1998, p.201-202). Uma prova disso é o movimento Gaullista por independência europeia dentro da OTAN, especialmente se comparado à tentativa húngara de deixar o Pacto de Varsóvia em 1956 (GADDIS, 1998, p.219).

Embora o ambiente Pós-Guerra Fria pudesse ter gerado um desequilíbrio de poder favorável aos aliados da OTAN, e ao contrário do que seria esperado de acordo com o padrão previsto na teoria das alianças, esta não se dissolveu. Todas as demais previsões dos *neorealistas* se concretizaram: a OTAN de fato cortou custos, *renacionalizou* a defesa<sup>34</sup> (em grande parte devido à ascensão da União Europeia) e seus membros de fato buscaram outras formas de cooperação internacional.

A teoria das organizações prevê que os interesses da instituição, mais que os dos membros, devem manter o funcionamento desta em uma situação de mudança radical de contexto. Robert MacCalla mostra que os membros da OTAN tiveram um papel fundamental na manutenção desta organização (MacCALLA, 1996, p.446).

---

<sup>34</sup> Tal *renacionalização* da defesa se refere à vontade política dos líderes europeus em assumir os custos da defesa regional através dos compromissos firmados no âmbito da União Europeia. Um exemplo disso é a determinação da União Europeia de não mais utilizar as capacidades militares da OTAN (como havia feito para suas primeiras operações) e ao contrário, assumir duas das quatro operações da OTAN na Europa (na Bósnia-Herzegovina e Ex-Republica Iugoslava da Macedônia).

A criação de uma organização inteiramente nova para atender para atender a novas demandas por segurança no período Pós-Guerra Fria se traduziria em uma série de custos com que os membros não estavam dispostos a arcar. Assim, eles optaram por simplesmente modificar a OTAN, uma organização de que já dispunham.

Em seu estudo sobre a permanência da OTAN, Robert MacCalla propõe três níveis de análise: I – a dinâmica do comportamento da OTAN enquanto organização; II - a relação entre os seus membros dentro do regime de segurança que envolve a OTAN; e III - as políticas domésticas dos seus membros (MacCALLA, 1996). Quanto ao comportamento da OTAN, o autor destaca, entre as várias mudanças que a organização sofreu, a mudança de objetivo: ela deixa de se preparar para reagir a um ataque de um adversário claramente definido e passa ao gerenciamento de crises e à promoção da estabilidade internacional. A partir dos ataques de 11 de setembro, poderíamos adicionar a luta contra o terrorismo como mais um objetivo central da organização.

A OTAN passou por todas as posições possíveis para organizações em face de mudanças fundamentais: negação da mudança, afirmação própria e adaptação. Um exemplo de negação da mudança é que a Rússia permaneceu como uma ameaça aos aliados não só no conceito estratégico da organização formulado em 1990, mas também no conceito surgido da reunião seguinte, mesmo com o fim da União Soviética. Podemos dizer, contudo, que a etapa crucial para a permanência da OTAN tenha sido a de adaptação.

Após a guerra fria, os organogramas da organização passaram a mudar constantemente, assim como as suas concepções estratégicas, para se adaptar à constante transformação das ameaças e cenários. As teorias sobre a persistência da OTAN envolvem os seguintes elementos: sua estrutura organizacional robusta, sua capacidade de se adaptar à

mudança de cenários, e sua capacidade de buscar novas tarefas as quais possa realizar quando seus objetivos iniciais estão cumpridos ou perdem a relevância.

A afirmação de que a ameaça do arsenal soviético ainda era preocupante não sustentaria uma aliança daquela magnitude: A OTAN teve que mudar seu comportamento e até transformou o ex-adversário em aliado. Porém, a disposição da Rússia em integrar a OTAN como membro não encontrou eco entre a velha Europa, nem nos Estados Unidos: naquele momento, houve temor dentro da OTAN que a entrada da Rússia seria o fim daquela Aliança.<sup>35</sup>

É importante lembrar que a Rússia já integrava, desde 1975 um fórum de cooperação que continha os países membros da OTAN, a CSCE. Esta série de conferências se tornou uma organização (OSCE) após o fim da Guerra Fria. Ainda na década de 90 forças russas integraram uma missão da OTAN na Bósnia-Herzegovina, dentro de um programa especial de parceria e colaboração.

Esta cooperação foi possível também porque o Tratado de Washington não menciona a União soviética, falando apenas em ‘ataque armado’ ou fatores que afetem a paz e a segurança dos membros (OTAN, 2004). A defesa coletiva, portanto, permanece sendo uma função essencial para a OTAN, especialmente após a ameaça representada pelo terrorismo internacional ter atingido diretamente os Estados Unidos, nos eventos de 11 de setembro de 2001.

---

<sup>35</sup> Este não foi um evento inédito. Após a morte de Stalin, abriu-se uma formidável oportunidade para o diálogo leste-oeste e a União Soviética tentou conseguir sua adesão à OTAN como membro. Esta proposta foi prontamente rejeitada pelos Estados Unidos e o Reino Unido.

## Substituindo a Política de Washington pela Política Européia de Segurança e Defesa?

Os Estados Unidos, por um lado, sempre mantivera a liderança na OTAN, mas por outro lado, sempre estimularam o pilar europeu da aliança a ‘dividir o fardo’<sup>36</sup> e reduzir a diferença de recursos (*capability gap*). Desta forma, esperavam que os europeus assumissem mais responsabilidade pela sua própria defesa (YOST, 1998).

O reforço do pilar europeu da Aliança Atlântica, uma demanda antiga dos Estados Unidos, finalmente se concretizou após a criação da Política Comum de Relações Exteriores e Segurança da UE, com o Tratado de Maastricht em 1992 (com entrada em vigor a partir de 1993). Embora a UE não tivesse coordenação militar conjunta nem expressão institucional para operar concretamente durante os anos 90, a sua política comum foi se instrumentalizando através de uma organização paralela, a União da Europa Ocidental, reativada para servir a UE neste propósito.

Na ocasião da Reunião do Conselho de Ministros da UEO foram convidados a participar, pela primeira vez na história da UEO, o secretário-geral da OTAN e a “presidência dos doze”, ou seja, o presidente em exercício do Conselho da Europa<sup>37</sup>. Desta forma a OTAN controlou as potenciais consequências desta política para o papel dos Estados Unidos na Europa, estabelecendo rapidamente um mecanismo de cooperação com a UEO.

---

<sup>36</sup> O termo em inglês é *burden-sharing*.

<sup>37</sup> Não confundir o Conselho da Europa (*Council of Europe*), uma organização internacional com 47 membros e sede em Estrasburgo, que foi criada para promover a democracia, os direitos humanos e o Estado de direito na Europa, com o Conselho Europeu (*European Council*). O último é apenas o nome dado a uma reunião regular dos chefes de Estado ou governo para planejamento de políticas da União Européia.

Assim, a UEO abriu espaço para novos membros e parceiros, dobrando de tamanho até 1992. Na sua primeira rodada de alargamento, em 1990, aos seus sete Estados fundadores se somaram Portugal e Espanha, como membros.

Além disso, alguns Estados membros da OTAN que ainda não eram membros da UE foram integrados na condição de membros associados (Islândia, Noruega e Turquia). Embora fosse membro da OTAN, a Dinamarca entrou na UEO apenas como observadora, assim como a Irlanda.

Logo foram assinados vários acordos (chamados de Tratados *Berlin Plus*) para que se estabelecesse o papel da OTAN na segurança e defesa europeias e mecanismos de coordenação estreitos entre as duas organizações. Pode-se dizer, entretanto, que a PESD só ganhou dimensões importantes após a nomeação de um representante específico, em 1999.

Este representante foi ninguém menos do que o então secretário-geral da OTAN, que literalmente saiu de um cargo para assumir o outro. Javier Solana emendou um mandato de cinco anos na OTAN com um de quatro, estendido para os atuais dez anos à frente da PESD. Acumulou *ex officio* a função de secretário-geral do Conselho da União Europeia, e acabou acumulando também a função de secretário-geral da UEO, a dimensão operacional da PESD. Foi considerado pela imprensa uma espécie de “comandante supremo das forças armadas” da diplomacia europeia (CHARLEMAGNE: Javier..., 2000, p.58)

Embora muitos tenham visto com descrédito o potencial acúmulo de poder nas mãos de Solana, seguros de que as decisões sobre defesa e segurança ainda seriam tomadas no nível dos Estados, Javier Solana declarou que as negociações anteriores à ofensiva dos Estados Unidos contra o governo do Afeganistão em 2001, foram comunicadas

primeiramente à ele, e não aos representantes individuais dos governos (EUROPE: Javier..., 2001, p.48).

A primeira operação da União Européia só acontece em 2003, na Macedônia. Esta operação continua uma missão anterior da OTAN (que manteve um quartel-general próprio em Skopje, a capital da Macedônia) e ainda assim, utilizando recursos da OTAN (Crowe, 2003). Nesta tese há um capítulo dedicado às operações de paz que discute a questão da União Européia em relação a OTAN, uma cooperação bastante estreita. De qualquer modo, ao criar uma política européia de segurança e defesa própria, a UE alterou profundamente as bases para a permanência militar dos Estados Unidos na Europa, que ocorre através da aliança atlântica.

### **O Futuro da Europa com ou sem a OTAN ? – Algumas Considerações Preliminares**

O Tratado de Washington já continha certos assuntos fora da esfera militar, marcando a vontade política dos seus signatários de desenvolver condições políticas e econômicas para criar e manter a paz e a estabilidade entre os membros.

Aquele tratado fundou, junto com uma aliança, uma organização internacional com objetivo de prover seus membros com um mecanismo de segurança coletiva e de defesa coletiva<sup>38</sup> contra um inimigo comum. Além disso, para garantir a paz entre os membros, instaurou um requisito de ingresso: um regime político democrático interno. Finalmente, estabeleceu que as decisões fossem tomadas por consenso, para evitar a

---

<sup>38</sup> Especificamente para a defesa, o Presidente Truman aprovou em 1950 a criação de um fundo de quase um bilhão de dólares para ajuda militar, destinada à proteção da área do Atlântico Norte.

fragmentação dentro da organização e instalou um fórum permanente para consulta e articulação política entre os membros.

Desta forma a OTAN se tornou um importante instrumento na política externa dos membros e passou a desempenhar uma série de funções políticas. Todas estas características compõem um bom argumento para explicar porque os membros não estavam dispostos a desistir desta organização com o fim da guerra fria, e também ajudam a entender porque terceiros estavam tão ansiosos para aderir à OTAN (WALLANDER, 2000).

Em resumo, a teoria dos regimes prevê que os membros da OTAN procurarão mantê-la: I - utilizando suas normas e procedimentos já internalizados para lidar com novas ameaças, em vez de criar novas regras; II – modificar sua estrutura organizacional para adaptá-la aos novos problemas; III – utilizar esse mesmo regime para se ligar a outros atores a fim de realizar os objetivos dos membros do regime.

Os membros da OTAN tomaram todas estas medidas, através do engajamento em missões de paz, das diversas reestruturações internas e do estabelecimento de programas como a Parceria para a Paz e o Diálogo Mediterrâneo, e da aproximação com a União Européia e a ONU. Foram inclusive além, através da criação de programas nas mais diversas áreas, além da militar. Meteorologia, educação, pesquisa científica e ambiental estão entre os temas de programas especiais da organização.

Um dos fatores analisados pela teoria institucional é o papel de fórum consultivo, desempenhado pela OTAN desde a sua fundação e previsto no Tratado de Washington. O alto nível de coordenação de políticas externas e a efetiva resolução de disputas possibilitada pela estrutura desta organização fazem com que ela ultrapasse a

definição de uma aliança militar comum, cumprindo as funções de uma organização política e se tornando um instrumento valioso de política externa para seus membros (DUFFIELD, 1994; WALLANDER, 2000).

Além disso, alguns estudos sobre a ameaça representada pela Rússia, por guerras nos países do leste e entre os países da Europa ocidental, concluem que a OTAN permanece uma organização a ser mantida, pelo menos em uma fase de transição onde a Europa gradativamente se tornaria mais auto-suficiente em termos de defesa (GLASER, 1993, p. 07).

Uma das propostas de manutenção da OTAN, levando em conta a crescente integração europeia, seria transformar a OTAN em um sistema 1+1, ou seja, um fórum de diálogo entre União Europeia e Estados Unidos (BRZEZINSKI, 1997, p.76-77). O que se perde nesta proposta de Brzezinski é a posição do Canadá, não mencionado, mas que segue sendo um estado-membro. Uma solução de compromisso então seria um mecanismo de consulta prévia, tanto entre Estados Unidos e Canadá quanto entre os países europeus. O diálogo transatlântico entre estes dois consensos construídos manteria a OTAN relevante e em co-existência com a UE. O problema aqui seria a posição da Turquia, cuja adesão à UE ainda não se concretizou e enfrenta várias resistências.

A eliminação da OTAN representaria a convicção da Europa de que uma guerra entre os membros da União Europeia está fora de questão, o que eliminaria a necessidade da presença dos Estados Unidos como um elemento moderador. Além da auto-exclusão francesa do comitê militar da OTAN, podemos somar o fato de Alemanha já superou o tabu de sua atuação militar (OVERHAUS, 2005, p.28). Porém, o diálogo com a Rússia e a

aproximação diplomática direta (sem a mediação dos Estados Unidos) também seria necessária.

Enfim, enquanto estes elementos não estejam presentes, a OTAN será mantida. E não apenas por uma questão de “inércia institucional” (DUFFIELD, 1994, p. 764). Vinte anos depois do fim da Guerra Fria, nem os Estados Unidos nem a Europa mostraram estar dispostos a eliminarem a OTAN, e optam por manter um modelo multi-institucional, com instituições que se sobrepõem, tais como a UE, o Conselho da Europa, e a OSCE, ainda que em um equilíbrio instável.

## Parte II

# A OTAN e a Segurança Mundial

---

### **Capítulo 3: A Transformação da OTAN**

Neste capítulo vamos tratar do processo de transformação da OTAN, que é uma espécie de *aggiornamento* marcado por suas reuniões de cúpula sem periodicidade definida, como é de praxe dentro desta organização. Durante a Guerra Fria o conselho da OTAN se reuniu em forma de cúpula em algumas ocasiões-chave para discutir as mudanças de rumos em relação à formação do Pacto de Varsóvia (1957), à détente (1974, 75, 77, 78), à chamada “segunda guerra fria” (1982, 85), ou ao final da guerra fria, tendo realizado duas cúpulas em um só ano na sua história (1988, 89, 89).

Houve uma cúpula em 1990, a Cúpula de Londres, que marcou a adesão da Alemanha unificada<sup>39</sup> e de fato o início da nova fase Pós-Guerra Fria da OTAN. Em lugar de uma ameaça definida aquela aliança passou a ter desafios mais diversos e uma abordagem mais ampla para a segurança. Esta mudança reflete uma tendência observada na literatura, como veremos a seguir.

#### **A questão da segurança na política internacional**

Na Política Internacional, não só a idéia de anarquia como também o próprio conceito de Estado estão permeados pela idéia de segurança, que por sua vez está ligada ao mesmo tempo à razão da formação dos vários Estados e da inexistência de um só Estado mundial. O conceito de segurança tem poder explicativo superior às noções de guerra e paz, e pode gerar uma visão benigna da anarquia, como um sistema político que privilegia as partes ao invés do todo (BUZAN, 1984, p.116). Assim, soberania e poder são conceitos-

---

<sup>39</sup> É importante notar, que embora a Alemanha Oriental tenha aderido à OTAN através da unificação, ainda haviam tropas russas estacionadas naquele território até 1994.

chave para se falar sobre segurança internacional, embora a relevância dos mesmos varie ao longo da história dos estudos sobre o tema (SCHMIDT, 1998).

Estes conceitos são relevantes para a discussão sobre organizações internacionais de segurança, pois ainda que muitas organizações não tenham grande autonomia em relação aos seus membros, têm crescente relevância para as próprias decisões dos mesmos.

Para grande parte dos liberais, o acordo coletivo para a resolução pacífica de disputas garantiria a paz, enquanto que para grande parte dos realistas, o equilíbrio de poder<sup>40</sup> garantiria a manutenção do sistema internacional.<sup>41</sup> No que tange à segurança em particular, uma das diferenças básicas entre os pensamentos liberal e realista é, de forma sintética, o método para reduzir a insegurança latente no sistema internacional anárquico.

Para os realistas conceitos como *equilíbrio de poder* teriam mais utilidade do que mecanismos de governo e polícia internacional. Os últimos não seriam realizáveis segundo os realistas, devido à desconfiança permanente entre as unidades do sistema internacional (WALTZ, 1973).

Já as teorias institucionalistas e funcionalistas investigam os fundamentos para a criação de instituições internacionais, cujo fim é, em síntese, alterar a forma de interação entre os Estados de forma a atingir a cooperação em termos mais gerais ou mais específicos.

---

<sup>40</sup> Existem diversas definições para esse conceito. Kenneth T. Waltz expõe algumas delas em *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill, 1973, p.117.

<sup>41</sup> Uma revisão da produção destas escolas pode ser encontrada em BUZAN, Barry. *People, States and Fear: an Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. 2<sup>nd</sup> edition. New York: Harvester, 1991.

Até o período da Guerra Fria, e inclusive durante a mesma, as concepções mais comuns de segurança envolviam basicamente a dimensão do poder militar, considerada de saída como superior. As visões realistas da teoria do equilíbrio de poder previam a competição inescapável entre os Estados por uma posição privilegiada no balanço de forças. Elas foram o foco da agenda de pesquisa de RI durante a maior parte da guerra fria.

Após a constatação de que as armas de destruição em massa alteravam drasticamente algumas de suas hipóteses anteriores, a teoria realista concentrou suas principais preocupações com segurança nos elementos dissuasórios de poder nacional, aqueles utilizados na tentativa de desencorajar o ataque de um potencial agressor.

Por exemplo, como efeito desta condição no campo da segurança, não houve durante a Guerra Fria um confronto real entre as potências, mas sim uma corrida armamentista. As ameaças à estabilidade do sistema internacional, dos Estados-nação e dos indivíduos em geral eram primariamente identificadas pelas superpotências dentro do campo político-militar. Ambos os blocos ideológicos estavam envolvidos em uma batalha sem combates, de natureza dissuasória. A perspectiva ou a possibilidade de uma agressão de caráter bélico entre as superpotências ou suas áreas de influência motivava alianças e justificava investimentos militares em outros Estados.

O foco excessivo no setor militar por parte das teorias realistas tradicionais foi contestado por várias outras abordagens, dentre as quais pela teoria da interdependência. Sua proposta era realizar uma análise mais abrangente das interações possíveis no sistema internacional, incluindo múltiplos níveis, setores e atores, e considerando a existência dos

regimes, que são regras, normas ou padrões para tomada de decisões em torno dos quais convergem as expectativas para o comportamento dos atores.<sup>42</sup>

Os regimes existem em diversos setores das relações internacionais, e podem ser mais ou menos institucionalizados, podendo até assumir uma dimensão física, na forma de uma organização internacional. A teoria dos regimes foi vista na disciplina de relações internacionais mais como um retorno ao *transnacionalismo* liberal, e menos como uma possibilidade de complementar a abordagem do realismo, criando uma síntese liberal-realista, ao contrário do que esperavam seus principais proponentes, Robert Keohane e Joseph Nye (1989).

A partir da *détente*, contudo, uma teoria de matriz realista realiza esta síntese para o estudo da segurança internacional, considerando que as questões de segurança podem envolver diversos setores, atores e níveis de análise. Esta teoria, chamada de realismo estrutural ou abrangente, foi desenvolvida por Barry Buzan e seus colaboradores, conhecidos coletivamente como Escola de Copenhague.<sup>43</sup>

A inclusão de outros temas na agenda da segurança, na forma das novas ameaças à segurança dos Estados, tais como degradação ambiental, epidemias, pobreza, imigração, relações de gênero, entre outros, denota o fenômeno da *securitização* de assuntos não imediatamente pertencentes a esse campo, o que amplia a agenda de

---

<sup>42</sup> O volume especial de 1983 da revista *International Organization*, editado por Stephen Krasner, introduz o tema dos regimes na agenda de pesquisa da disciplina das Relações Internacionais. Dez anos depois, um livro analisa a produção sobre o tema: RITTBERGER, Volker. *Regime Theory and International Relations*. Oxford: Clarendon, 1993.

<sup>43</sup> Para um estudo detalhado sobre esta perspectiva teórica, consultar: TANNO, Grace. *A Contribuição da Escola de Copenhague aos Estudos de Segurança Internacional*. 2002. Dissertação. (Mestrado em Relações Internacionais), Instituto de Relações Internacionais (IRI), Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro.

segurança. Analogamente, setores tão diversos como o de estudos de relações de gênero ou de saúde pública, incluem a dimensão da segurança como parte de suas próprias agendas (GATES, 1996).

A expansão da agenda de segurança contém um debate que engloba várias agências regionais de segurança e que girou em torno do critério *para* e *necessidade de* “securitização” de novos temas, que, na prática política, adquiriram relevância similar ou superior aos assuntos militares nas agendas de governo de países do mundo todo.<sup>44</sup>

### **O Debate Teórico Atual: A Segurança no Discurso Político e o Discurso sobre Segurança**

Ao final da Guerra Fria foi questionada a necessidade e utilidade de um campo teórico dentro das Relações Internacionais dedicado exclusivamente ao estudo da segurança. Isso se deu, em larga medida, devido à grande ênfase que este tema recebeu durante a guerra fria, especialmente na produção acadêmica dos Estados Unidos, onde foi resumido à idéia de *segurança nacional*.

Enfim, a partir dos anos 80, e até hoje, firmaram-se três posições teóricas principais em segurança internacional: a tradicional, a abrangente e a crítica<sup>45</sup>. As teorias

---

<sup>44</sup> Estas questões foram bastante discutidas em fóruns internacionais e em organizações da área de segurança. Ver, por exemplo, o documento da Reunião Especial da OEA sobre o tema: ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. “Reunião Especial da Comissão de Segurança Hemisférica. Os Novos Enfoques Sobre A Segurança Hemisférica”. Washington, D.C., 13 e 14 de novembro de 2000. URL: <<http://www.oas.org/csh/spanish/ncsinfopres.asp>>. Acessado em 07 de fevereiro de 2007.

<sup>45</sup> Uma divisão alternativa tem resultados similares: são novamente três eixos, sendo que um amplia, outro aprofunda e outro modifica o debate sobre segurança (KRAUSE & WILLIAMS, 1996, p.230). A meu ver, esta divisão parece redundante para a escola de Copenhague, que acaba realizando as três funções em sua abordagem de segurança.

tradicionais procedem à análise dos aspectos militares da segurança (*high politics*), tratando as outras áreas (*low politics*) como subordinadas a esta. Os atores principais são os Estados, considerados como unitários, os quais também são os principais formuladores das políticas externas. Uma organização internacional de segurança, por exemplo, tem nessa abordagem um papel secundário na elaboração e aplicação de políticas, servindo mais como um fórum consultivo do que como um ator no processo.

Já as teorias abrangentes apontam a importância de fatores não-militares relacionados à segurança. Sua análise é setorial, pois ameaças à segurança dos Estados são identificadas não só na dimensão militar, como também na ambiental, econômica e social, por exemplo. Os atores são múltiplos, com origem nas arenas doméstica e internacional, visto que questões da política interna podem apresentar efeitos relevantes para atores externos. Sua produção teórica tem como referência os textos da Escola de Copenhague.

Finalmente, a abordagem crítica investiga os interesses tanto dos atores quanto da produção acadêmica na área de segurança (FARELL, 2002, p.51)<sup>46</sup>. Os acadêmicos são vistos como agentes nessa dinâmica, pois politizam a segurança ao inserir questões não-militares na agenda. A crítica reversa, de *securitização* da política, ou seja, a inclusão de questões de segurança em outros assuntos não-militares, também é feita por esta corrente teórica em relação a Estados e organizações. O discurso é a base em comum para entender a realidade, socialmente construída em torno da interação e dos valores de uma sociedade global (WENDT, 1995, pp.71-72).

---

<sup>46</sup> Há um artigo dedicado à temática da segurança que busca um ponto em comum entre duas abordagens solidarista e pluralista (questões de ordem e justiça, respectivamente), ver BELLAMY, Alex J. & MCDONALD, Matt. "Securing International Society". *Australian Journal of Political Science* Vol. 39, Iss. 2, pp. 307-330, Jul. 2004.

No âmbito deste debate, os realistas tradicionalistas, defendem a utilização de critérios mais rígidos para determinar quais assuntos podem integrar o setor de segurança. O foco dessa escola está no Estado como ponto central do problema da segurança internacional. Por sua vez, os proponentes da Escola de Copenhague defendem não só a ampliação da agenda, como também o aprofundamento dessas “novas” questões no âmbito do setor de segurança (BUZAN et al , 1998, pp. 23-31). Finalmente, são identificados como atores dotados de insegurança os grupos de interesse e as pessoas, ou até mesmo o meio-ambiente, além do Estado.

Assim, a adjetivação do conceito de segurança (formando os termos: segurança humana, segurança cidadã, segurança ambiental, entre outros) tem conseqüências imediatas para a condução da política e o papel das instituições de segurança no cenário internacional.

O realismo abrangente, a partir do debate com as abordagens críticas, passa a investigar a *securitização*, um processo de construção da ameaça, que não é aqui uma característica do objeto, mas um discurso sobre ele (Buzan, 1991). A partir desse processo intersubjetivo, socialmente construído entre sujeitos desiguais e assimétricos, as ações políticas não estão mais sujeitas às regras do jogo político, passando ao patamar militar-estratégico. As possíveis conseqüências desta mudança provocam questionamentos importantes. As perguntas-chave dessa abordagem são: Quem pode usar o discurso de segurança efetivamente? Em que assuntos? Em nome de quem? Por quê? Sob quais circunstâncias? E, enfim, com quais efeitos?

Esta perspectiva teórica, além de incluir novos atores e níveis de análise nas interações (subsistemas e subunidades, chegando até ao nível do indivíduo), complementa o estudo da política internacional com outras áreas das relações internacionais, tais como a

economia política internacional, a história das relações internacionais, as teorias de interdependência, dos regimes e dos estudos estratégicos. Além disso, ela também amplia o caráter e a dinâmica da política de segurança para cinco setores: militar, político, econômico, social, e ambiental, que estão, embora separados, relacionados.

O realismo abrangente parece nos oferecer uma análise mais satisfatória sobre os efeitos do novo conceito de segurança elaborado por organizações internacionais no período pós-guerra fria, porque considera o papel das organizações internacionais como atores no processo de formulação de políticas. Nesta abordagem, a segurança é vista como um fenômeno multidimensional, não confinado à perspectiva militar ou política (Buzan et al, 1991).

Com o fim do conflito bipolar, surgiu um consenso entre os acadêmicos dedicados ao tema em torno da afirmação de que embora ainda existam ameaças à segurança a serem combatidas com meios tradicionais (leia-se militares), as ameaças não-militares assumem maior importância. Nesse sentido, a partir de uma revisão dos trabalhos de aproximadamente 50 autores, David A. Baldwin chega à conclusão que “alguns explicitamente, outros implicitamente pedem um reexame dos fundamentos das teorias, conceitos e premissas usadas para o estudo da segurança nacional durante a guerra fria” (BALDWIN, 1996)<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> Tradução da autora. No idioma original: “Some call explicitly, others implicitly, for a fundamental reexamination of the theories, concepts, and assumptions used to study national security during the cold war.”

O que Baldwin propõe é um retorno às questões que dominavam a pesquisa em segurança entre 1945 e 1955 quando ela ainda não tinha este rótulo e estava inscrita apenas dentro do campo das relações internacionais:

“Vários problemas atuais estão relacionados àqueles estudados no período que vai de 1945 a 1955, por exemplo, a busca do meio-termo entre os vários objetivos de política externa, entre a política doméstica e a internacional, e entre os instrumentos de política militares e não-militares” (BALDWIN, 1996, p. 123)<sup>48</sup>.

### **As Reuniões de Cúpula da OTAN: do Âmbito Regional ao Global**

A incorporação destas novas tendências nas estratégias da OTAN fica clara tanto na sua estrutura interna quanto nas suas políticas, que não haviam variado muito durante a guerra fria. A necessidade de consultas de alto nível para tomar correções de rumos se tornou mais frequente desde a Cúpula de Londres. Se nos seus primeiros quarenta anos (entre 1949 e 1989) a OTAN contou dez cúpulas, nos vinte anos seguintes contará ao menos treze. A maior parte delas nos anos 90 esteve ligada às questões do alargamento e das parcerias, mas o tema da transformação também estava presente.

Quando a OTAN esperava poder avaliar as mudanças que havia esboçado no imediato Pós-Guerra Fria nas Cúpulas de Londres (1990) e mais consistentemente em Roma (1991) já se situava em uma realidade já distinta, no período pós-ataques de 2001. O título de cúpula da transformação aparece pela primeira vez em Praga, em abril de 2002. Enquanto em Londres a OTAN havia sido definida como uma aliança defensiva, cuja

---

<sup>48</sup> Tradução da autora. No idioma original: “Many current problems are related to those addressed in the period 1945-55, for example, the trade-offs among foreign policy objectives, the trade-offs between foreign affairs and domestic affairs, and the trade-offs between nonmilitary and military policy instruments.”

principal função é manter a segurança de seus membros e o equilíbrio de forças na Europa, em Praga a OTAN mantém a preocupação com a segurança dos membros, mas se define como “(...) um dos principais agentes internacionais na promoção de estabilidade e reforma democrática ao longo de uma área mais ampla.”<sup>49</sup> (OTAN, 2002, p.03)

A “Cúpula da Transformação” respondia ao mundo modificado pela ameaça do terrorismo transnacional e todas as cúpulas seguintes, em Istambul (2004), Riga (2006) e Bucareste (2008) tiveram esta denominação, em função de seu tema principal. Com certeza este tema ainda estará na agenda da cúpula de aniversário, prevista para abril de 2009, quando se pretende preparar um novo conceito estratégico para a OTAN.

Pode-se dizer que a OTAN modificou sua estratégia e missões de forma mais reativa do que ativa, adaptando-se aos novos conceitos de segurança e à conjuntura internacional ao longo dos seus 60 anos de existência. As decisões de alto nível produzidas pelos Chefes de Estado nas cúpulas através da regra do consenso (como todas as decisões da OTAN) são publicadas em documentos e enviadas aos comitês da OTAN para que executem as políticas dos aliados, em geral na forma de mudanças sensíveis na estrutura da OTAN. A partir de agora vamos conhecer tal estrutura, para poder apreciar melhor como ela mudou desde a fundação daquela organização.

## **Formato Institucional e Funcionamento da OTAN**

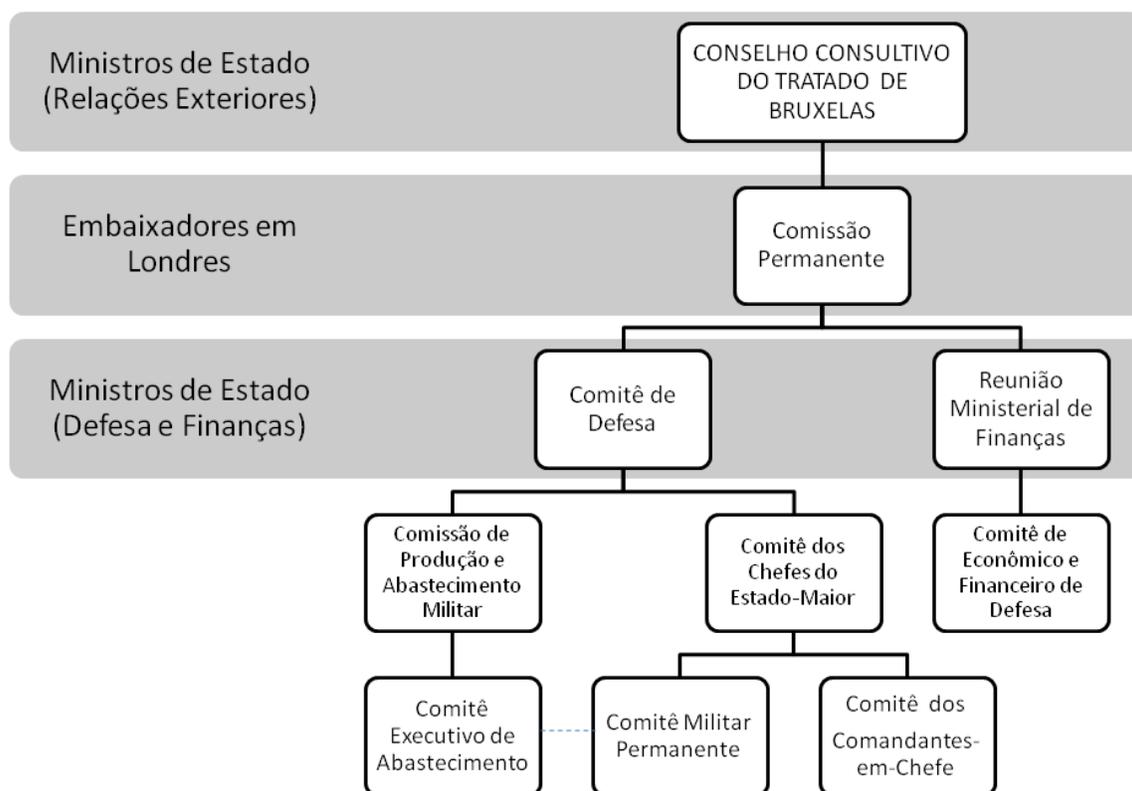
Como visto anteriormente, a OTAN surge como resposta à Crise do Bloqueio de Berlin, e em meio a tensões crescentes entre leste e Oeste. Sua primeira sede é interina,

---

<sup>49</sup> Tradução da autora para a frase “(...)one of the principal international agents of stability and democratic reform throughout a wider area.”

dentro de uma organização criada pouco tempo antes, a União da Europa Ocidental (UEO). Formada por Bélgica, França, Holanda, Luxemburgo e Reino Unido, a UEO tem como base institucional o Tratado de Bruxelas, firmado em 1948. Preocupados com a própria defesa, estes cinco estados se comprometeram a oferecer uma resposta conjunta contra uma possível nova política agressiva alemã. A UEO foi fundada uma sede em Londres com uma estrutura simples para a cooperação na área de defesa (veja Figura 3 abaixo).

**Figura 3 Organograma da Organização do Tratado de Bruxelas em 1948.**



**Fonte: (CHATTAM HOUSE, 1952, p. 57). Tradução da autora. Gráfico elaborado pela autora.**

Logo após a sua criação em 1949 a OTAN tinha uma estrutura semelhante à da UEO. O Tratado do Atlântico Norte estabelecia simultaneamente uma aliança militar para

defesa e segurança coletiva. Esta aliança seria mantida por uma organização intergovernamental, projetada para ser um mecanismo de consulta perene para o concerto de políticas externas dos países-membros, que deveriam tomar decisões por consenso.<sup>50</sup>

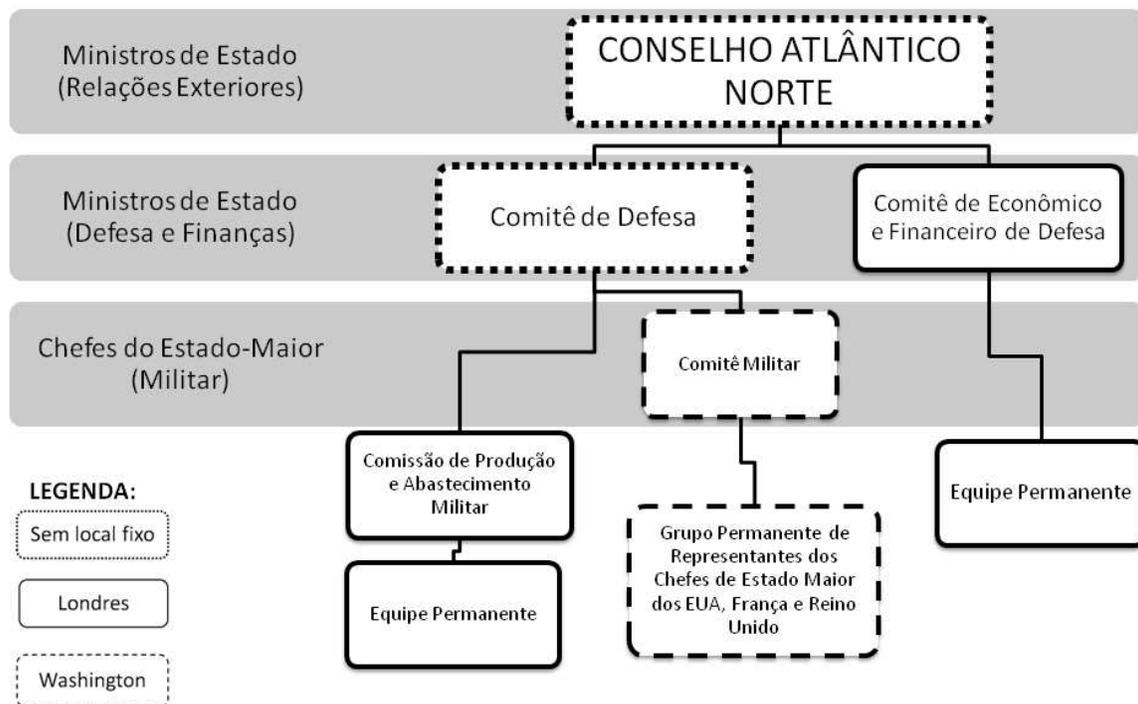
Consta do texto original do tratado a decisão de estabelecer imediatamente um conselho para que os membros pudessem se reunir a qualquer momento. Este conselho poderia, por sua vez, estabelecer corpos subsidiários, “tantos quantos forem necessários”, e em particular um comitê de defesa. Tal agência estaria encarregada de supervisionar o desenvolvimento de capacidades individuais e coletivas para resistir a um ataque armado e organizar a concerto entre os atores para esta resistência fosse efetiva.

Uma diferença em relação à UEO é que a OTAN utilizava ao mesmo tempo Londres e Washington como sedes, mantendo um sistema de reunião de alto nível sem local ou periodicidade fixa, portanto ainda bastante *ad hoc*. A Figura 3 (abaixo) mostra o organograma da OTAN poucos meses após sua fundação.

---

<sup>50</sup> Houve uma proposta de uma Comunidade de Defesa Européia, em 1950, mas a assembléia legislativa francesa vetou o projeto em 1954.

**Figura 4 Organograma da OTAN em dezembro de 1949.**



Fonte: (Ismay 1956, p. 26). Figura elaborada pela autora, com base no texto citado.

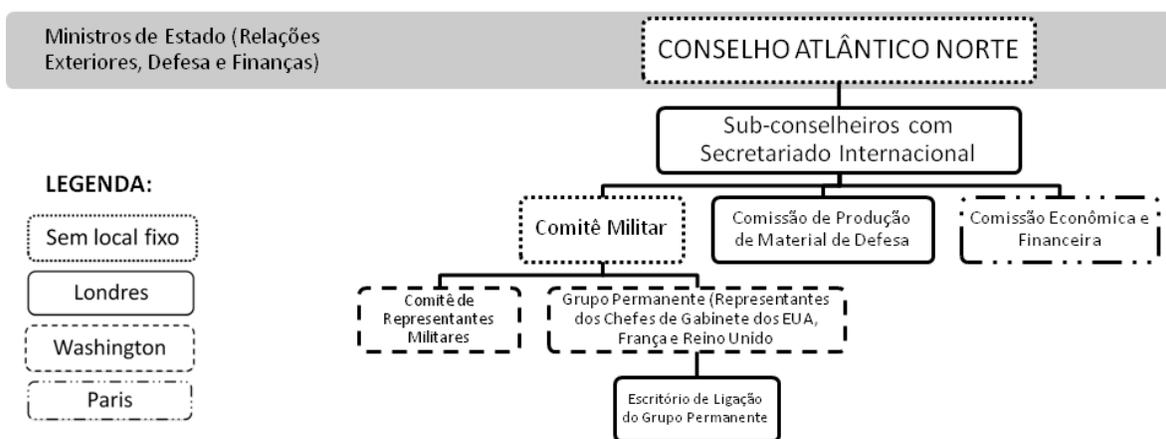
### Mudanças e Turbulências: Instalação e Transferência do Quartel-General

A Guerra da Coréia teve um forte impacto sobre a organização militar e política da OTAN, já que o paralelo entre a Coréia dividida e a Alemanha era inevitável (RIES, 1965, p. 65-67). Foi a partir de então que a OTAN saiu de uma estrutura largamente *ad hoc* e passou a integrar de fato suas forças militares, ainda que estivessem sujeitas às decisões soberanas dos Estados-membros. Isso foi feito através da criação de um comandante supremo das forças aliadas, cargo ocupado pela primeira vez pelo General Eisenhower, e um escritório permanente subordinado ao Comitê Militar.

Em 1951 a OTAN realizou sua primeira rodada de alargamento, com a inclusão da Grécia e da Turquia, importantes estrategicamente como bases para o deslocamento militar dos Estados Unidos em direção à porção oeste da Ásia e ao Oriente Médio.

Foi também criado nesta época o setor internacional civil, sustentado com um orçamento compartilhado entre os membros, cuja função era oferecer suporte administrativo para o Conselho do Atlântico Norte na preparação e execução de aspectos não-militares das suas decisões. Embora o corpo de funcionários civis internacionais da OTAN seja constituído exclusivamente de nacionais membros, contratados diretamente ou cedidos pelos governos nacionais, ele não representa os Estados-membros individualmente, mas a OTAN como um todo. A Figura abaixo mostra como ficou o organograma da OTAN em 1951, após as mudanças descritas.

**Figura 5 Organograma da OTAN em 1951.**



**Fonte: (JORDAN, 1967, p.25) Figura elaborada pela autora, com base no texto citado.**

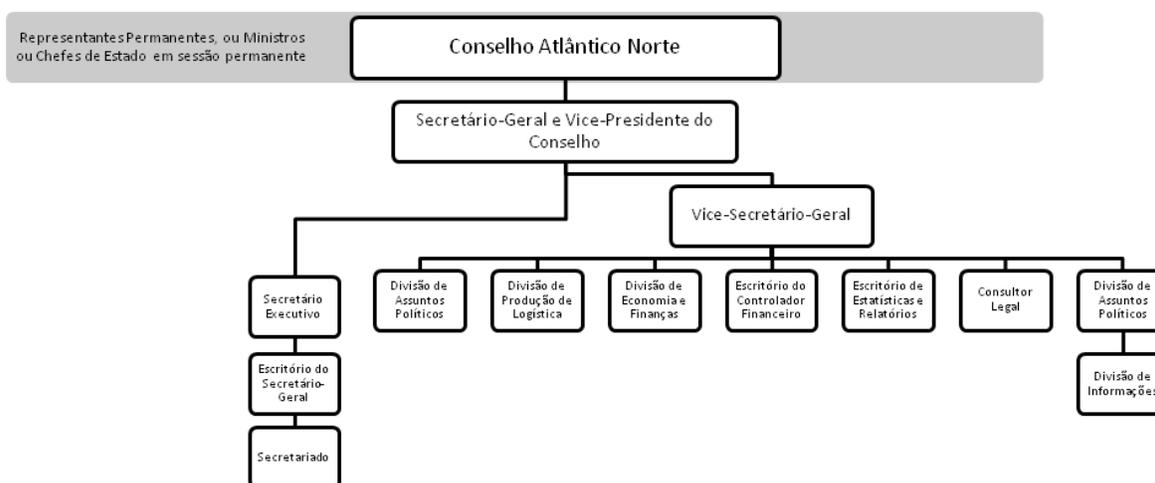
Após estes primeiros anos de funcionamento disperso entre diversos locais a OTAN se reuniria em 1952 para Paris, uma sede fixa. Um corpo de representantes permanentes, no nível de embaixadores, foi estabelecido, juntamente com uma delegação nacional de conselheiros e especialistas. Só então foi criado o cargo de Secretário-Geral e a OTAN assumiu a forma que teria durante a Guerra Fria (Ver Figura 6 abaixo). As funções do secretário-geral não estavam claras quando o cargo foi criado, então Lorde Ismay, o primeiro político a ocupar o cargo, foi também responsável por definir na prática o que o Secretário-Geral deveria ser. Como nas Nações Unidas, o Secretário-Geral preside as reuniões entre os representantes dos estados membros e divulga as decisões tomadas pelos membros, além de coordenar o corpo civil de funcionários.

Uma função adicional do secretário-geral da OTAN é facilitar o processo decisório, às vezes dificultado pela regra do consenso. Em caso de divergências prolongadas durante as reuniões o secretário-geral pode usar a o procedimento do silêncio. Através deste mecanismo o secretário-geral envia um documento para os Estados-membros, que têm um prazo definido para verbalizar sua discordância. O prazo em geral é de uma semana já que o Conselho do Atlântico Norte se reúne pelo menos uma vez por semana. Caso permaneçam em silêncio, a decisão é tida como aceita na forma em que foi proposta. Em alguns casos, contudo, os aliados “concordam em discordar” sobre algum ponto e não tomam uma decisão conjunta a respeito.

Enquanto o Secretário-Geral é sempre um cidadão europeu, o Comandante Supremo do Quartel General dos Aliados é um cidadão dos Estados Unidos, escolhido em um processo distinto dos outros processos da OTAN. O general é escolhido diretamente pelo presidente dos Estados Unidos, confirmado pelo Congresso daquele país e então

aprovado pelo Conselho da OTAN. Tendo em vista os vultosos investimentos feitos pelos Estados Unidos em defesa da Europa, esta reserva em relação aos seus aliados de fato não surpreende. A Figura 6 abaixo mostra como a OTAN se estruturou em sede própria. A OTAN mantém esta mesma estrutura básica até hoje.

**Figura 6 Organograma da OTAN em fevereiro de 1952.**



**Fonte: (JORDAN, 1967, p.31). Figura elaborada pela autora, com base no texto citado.**

Pouco depois de sua instalação em Paris a OTAN realizou sua segunda rodada de alargamento, com a entrada da Alemanha Ocidental. Como já destacado anteriormente no texto desta tese, por causa da política anti-Estados Unidos do General de Gaulle, a França se retirou da estrutura militar da OTAN em 1967.

A recusa da França e da Espanha em participar da estrutura militar da OTAN, contudo, não significou uma denúncia do tratado do Atlântico Norte: o general de Gaulle, por exemplo, em uma tentativa de minimizar os efeitos de sua deserção, tentou separar o

tratado em si da organização criada por ele: “A França não pretende usar a cláusula do tratado de 04 de abril de 1949, que permite a qualquer membro denunciar o tratado a partir de 1969. Consequentemente, a aliança continuará por parte da França.”<sup>51</sup>. As atividades no quartel-general em Porte Dauphine, contudo, foram rapidamente finalizadas e transferidas para uma área em Bruxelas, onde a OTAN permanece até hoje.

A Grécia e Portugal participaram apenas do Conselho do Atlântico Norte por certo tempo, e depois se integraram à estrutura militar, da qual a Islândia participa apenas com um representante civil, pois não possui forças armadas. É importante destacar que a OTAN passou toda a Guerra Fria sem ter entrado em combate uma vez sequer e os incentivos para a participação na estrutura militar mudaram depois do fim do conflito bipolar como veremos mais adiante.

### **Repetindo a Experiência da OTAN sem Sucesso**

Embora a OTAN tivesse seguido a estrutura da UEO no início, acabou modificando a sua própria de acordo com seu perfil e crescente importância para os Estados-membros. Logo, a sua estrutura seria usada pelos Estados Unidos outras experiências de alianças, estabelecidas para conter o avanço do comunismo durante a guerra fria. Citamos aqui dois exemplos distintos, a SEATO e a CENTO. A SEATO foi criada em 1954, ou seja, depois da derrota da França na guerra da Indochina e com referência em certa medida indireta ao princípio de segurança coletiva.

---

<sup>51</sup> Declaração do Governo francês sobre a Organização do Tratado do Atlântico Norte, Paris, 1966, The New York Times, March 10, 1966. Apud CLEVELAND, Harold van B. *The Atlantic Idea and its European Rivals*, New York: McGraw-Hill Book Co., 1966, p.33. Tradução da autora. No idioma original: France does not intend to use the clause of the treaty of April 4, 1949, which allows any member to denounce the treaty from 1969. Consequently, the alliance shall continue as far as France is concerned.”

No “Tratado de Defesa Coletiva do Sudeste da Ásia”, que cria a SEATO, não há a famosa fórmula que prescreve que um ataque a um dos membros será considerado um ataque a todos eles. Em vez disso, o tratado apenas afirma que um ataque a qualquer Estado na região do tratado é uma ameaça à sua segurança e agirão conforme suas constituições nacionais nesse caso. No caso particular dos Estados Unidos, há uma ressalva ao fim do tratado que afirma que seu compromisso se restringe a um ataque comunista, mas deixa aberta a consulta com os outros membros caso o agressor seja de outra natureza.<sup>52</sup>

Por meio do Pacto de Manilha, aos Estados Unidos e suas ex-colônias uniram-se outras potências da região e da Europa. Com um Protocolo assinado na mesma data, os membros estenderam a proteção de sua organização ao Laos, Camboja e Vietnã, mas não lhes ofereceram a adesão.<sup>53</sup> A SEATO tinha, assim como a OTAN, o sistema de decisão por unanimidade, a qual foi muito raramente atingida durante sua história.

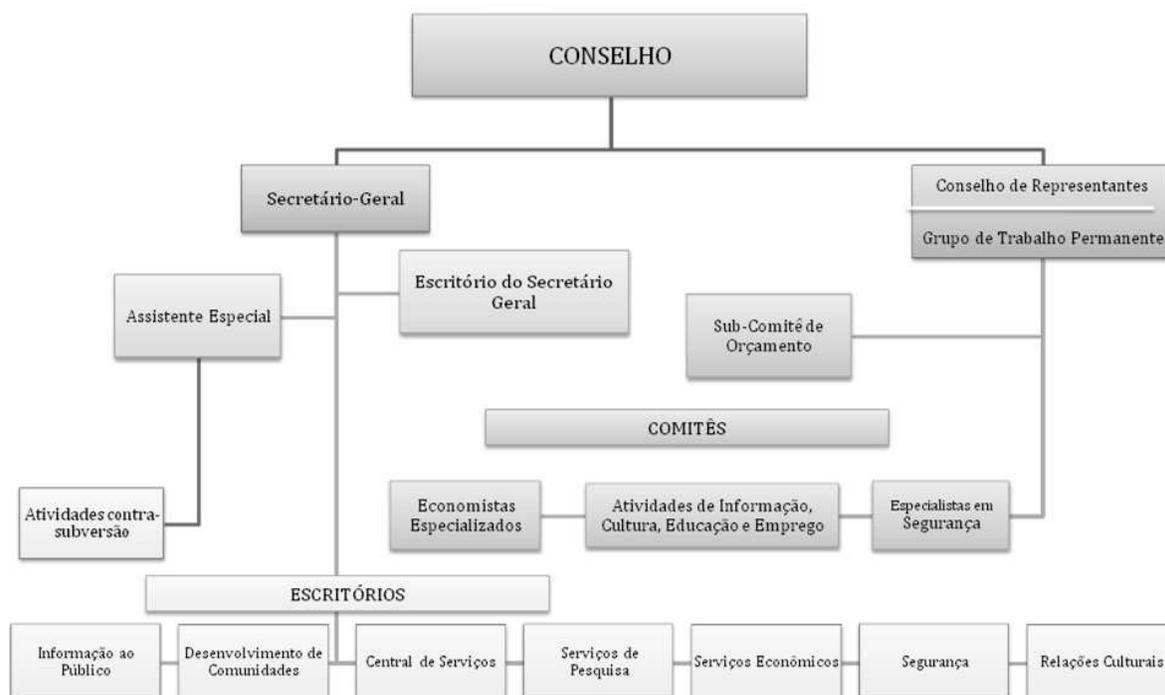
A Figura 7 a seguir apresenta um organograma da SEATO, que nos permite ver a ausência de um comando militar conjunto, apesar da preocupação com a contenção ao comunismo.

---

<sup>52</sup> USA. *American Foreign Policy 1950-1955* (Basic Documents Volumes I and II, Department of State Publication 6446 General Foreign Policy Series 117) Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1957. Disponível também online, no *Avalon Project*:  
<<http://www.yale.edu/lawweb/avalon/intdip/usmulti/usmu003.htm#1>> Acessado em 24 de setembro de 2008.

<sup>53</sup> Nenhum destes territórios, contudo, foi protegido por meio da SEATO. O líder cambojano repudiou a proteção oferecida pelo Protocolo já em 1956, mas a sua auto-declaração de neutralidade, que durou de 1955 a 1970 não foi reconhecida pela ONU (nem a sua auto-declaração de neutralidade atual, em vigor desde 1993). Já o Laos foi excluído em 1962, em função de sua neutralização autorizada pela ONU em 1962. Finalmente, a República Democrática do Vietnã permaneceu alinhada à China e à União soviética, nunca requisitou a proteção da SEATO, nem foi involuntariamente protegido por este acordo: houve declarada oposição francesa à intervenção dos Estados Unidos na Guerra do Vietnã.

**Figura 7 Organograma da SEATO**

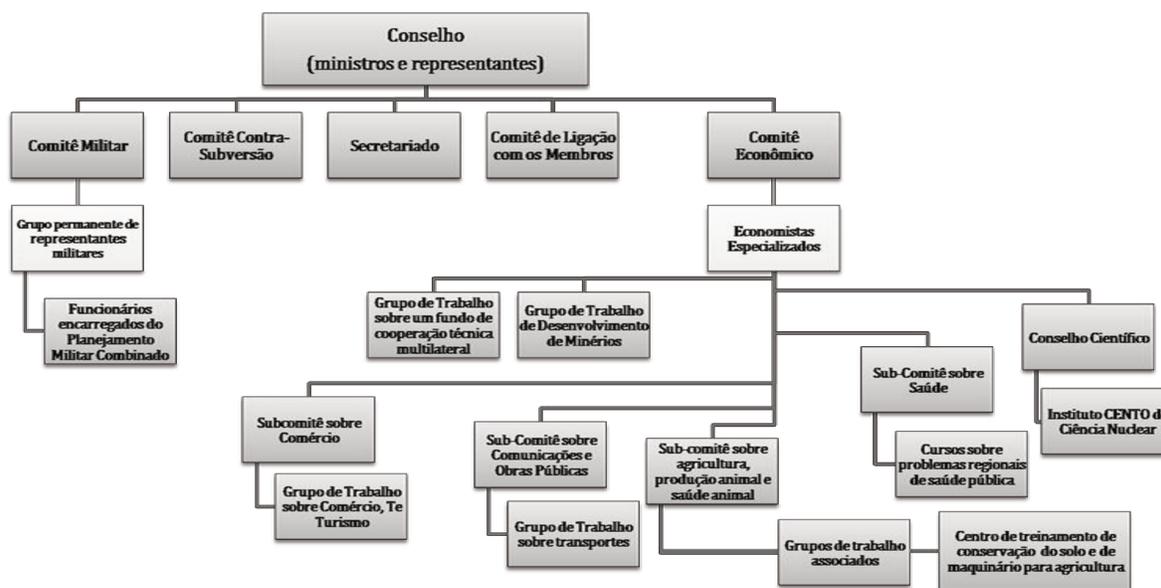


**Fonte: (MacCLOSKEY, 1967, p.99) Figura elaborada pela autora com base no texto citado.**

Já no caso da CENTO, assim como na OTAN, o componente militar esteve presente. As origens da CENTO são um acordo bilateral entre Turquia e Iraque, firmado em Bagdá em 1955, ficando conhecido como Pacto de Bagdá, e um acordo bilateral celebrado no ano anterior entre Turquia e Paquistão. Este Pacto previa a adesão de mais duas potências para entrar em total funcionamento, o que de fato ocorreu quando o Irã e o Paquistão aderiram e passaram a integrar o Conselho do Pacto de Bagdá. Com a revolução no Iraque em 1958, e o alinhamento do novo regime com o bloco Soviético, este deixou o Pacto de Bagdá, também conhecido então como Organização do Tratado do Oriente Médio (METO, na sigla em inglês).

Neste mesmo ano esta organização se transformou para adotar o padrão de aliança intercontinental da OTAN. Porém no caso da CENTO, o Reino Unido entrou como membro, enquanto os Estados Unidos apenas participaram dos Comitês por meio de Tratado firmado em Londres em 1958. Além disso, os Estados Unidos assinaram no ano seguinte acordos bilaterais com todos os outros membros, exceto o Reino Unido, que já era membro da OTAN e o Paquistão já era membro da SEATO.<sup>54</sup> Através dos acordos bilaterais os Estados Unidos se comprometia a fornecer ajuda militar aos países da região, que em troca, manteriam sua integridade territorial por meios militares. A seguir, a Figura 8 mostra o organograma da CENTO.

**Figura 8 Organograma da CENTO.**



**Fonte:** (MacCLOSKEY, 1967, p.118). Figura elaborada pela autora com base no texto citado.

<sup>54</sup> A Turquia já era membro da OTAN, mas também assinou este tratado bilateral de cooperação com os Estados Unidos em 1959.

Embora estas instituições tenham tido menor atuação e uma existência curta (até 1980 já haviam se dissolvido), foram aplicações do modelo de aliança assimétrica de defesa coletiva, mencionado anteriormente nesta tese. Finalmente, é preciso destacar que a OTAN vai gradualmente ocupando um espaço institucional importante na Europa em paralelo ao própria integração da mesma, durante a guerra fria.

Prova disso é o destino da UEO, cuja principal função até o início dos anos 70 tinha sido servir de ponte entre o Reino Unido e a Comunidade Européia. Ela foi desativada na prática quando o Reino Unido aderiu à Comunidade Européia em 1973 apesar de ter mantido seu quartel-general em funcionamento administrativo. Esta organização só seria reativada novamente dez anos depois, como instrumento da Política Européia de Segurança e Defesa (PESD).

### **Uma organização militar ou política?**

A OTAN sempre se mostrou uma organização bastante ativa no campo da política, atenta às mudanças que ocorriam no cenário internacional. Por exemplo, após a morte de Stalin houve receio de que as tensões leste-oeste se reduziriam e a OTAN poderia se dissolver. Esta organização então encomendou um estudo por parte de três especialistas (os ministros das relações exteriores do Canadá, Itália e Noruega) para fazer recomendações sobre alguns aspectos da cooperação não-militar naquela Aliança e sugerir formas de aumentar a coesão entre seus membros. O grupo foi chamado de Comitê dos Três, mas ficou conhecido como “Comitê dos Sábios”.

Uma das recomendações do “Comitê dos Sábios” foi que se criassem mecanismos de consulta política entre os aliados para assuntos não militares. A concretização de tais mecanismos resultou em um aumento na atuação político-diplomática da OTAN, a qual ajudou a resolver as diferenças dos aliados em relação à Crise do Canal de Suez.

Outra recomendação foi a ampliação do alcance das preocupações da OTAN, que deveria “trabalhar através da ONU e outros lugares para a manutenção da paz e segurança internacional e para a solução de problemas que hoje dividem o mundo.” (OTAN, 1956). Apesar de ter sido publicada em no meio dos anos 50, esta recomendação só seria seguida pela OTAN, contudo, após o fim da guerra fria, no âmbito de sua transformação.

Outro exemplo são alguns eventos relevantes anteriores, tais como a prolongada ausência da França e da Espanha nas estruturas militares da OTAN. A permanência destes Estados na OTAN sem o compartilhamento de suas capacidades militares mostra que o caráter político da Aliança tinha também grande peso e a OTAN não se resumia a uma aliança militar.

### **A *détente* altera os rumos da OTAN e une o leste ao oeste**

Ao final dos anos 60 surge a política da *détente*, que busca aumentar a confiança entre os dois pólos de poder mundiais. Apesar de considerar a defesa da Europa como um fator essencial na redução das tensões leste-oeste, a doutrina Harmel (OTAN, 1967), que orientou estrategicamente a OTAN a partir de 1967 abre considerável espaço para o diálogo político.

Esta doutrina determina uma mudança no conceito estratégico da OTAN e a partir dela as potências aliadas adotam a célebre *Estratégia de Resposta Flexível*. Em termos práticos, esta estratégia integrava os armamentos nucleares à estrutura das forças armadas para efeitos dissuasórios, mantendo, porém, altos níveis de forças convencionais para uma resposta imediata a um ataque.

Pouco depois da assinatura dos primeiros acordos SALT de desarmamento, Estados Unidos, União Soviética e mais 32 Estados da Europa (ocidental e oriental) se reuniram na Finlândia para a CSCE, em 1972-73.<sup>55</sup>

O produto final desta conferência foi um conjunto de recomendações chamado de “livro azul”, que escolhia algumas áreas para cooperação, dentre elas a economia, a ciência e tecnologia, o meio ambiente e as questões humanitárias, esta última área sendo mais conexa ao tema principal do encontro, que foi a segurança.

Como resultado desta mudança de políticas os membros da OTAN e os do Pacto de Varsóvia iniciariam discussões em Viena sobre uma possível redução mútua e equilibrada de forças convencionais, e o conceito de segurança da OTAN de então acompanhou tais mudanças no ambiente internacional. A nova concepção de segurança dos aliados na época foi ampliada para incluir também fatores econômicos, vistos como ameaças à segurança dos Estados e à estabilidade dentro do bloco.

---

<sup>55</sup> Os 35 países que participaram desta conferência foram os mesmos que assinaram o ato final dois anos mais tarde: Áustria, Bélgica, Bulgária, Canadá, Chipre, Tchecoslováquia, Dinamarca, Finlândia, França, República Democrática da Alemanha, República Federal da Alemanha, Grécia, Santa Sé, Hungria, Islândia, Irlanda, Itália, Liechtenstein, Luxemburgo, Malta, Mônaco, Holanda, Noruega, Polônia, Portugal, Romênia, San Marino, Espanha, Suécia, Suíça, Turquia, União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, Reino Unido, Estados Unidos da América e Iugoslávia.

Porém só mais tarde, precisamente em 1975, veio à tona o documento mais importante da CSCE, o ato final de Helsinki. Dividida em três grandes temas, a CSCE se tornou um fórum permanente para o diálogo leste-oeste para cooperação i) político militar; ii) econômica e ambiental; e iii) humana. Esta última dimensão da cooperação envolve a proteção do indivíduo, que inclui desde direitos humanos até as liberdades civis em ambientes democráticos.

Além dos Estados-membros, também alguns parceiros participam das reuniões da OSCE. Seis Estados do Mediterrâneo foram ouvidos durante a primeira conferência como “não-participantes”, e deram diversas contribuições às discussões<sup>56</sup>. O interesse por este fórum foi mudando ao longo do tempo. Por ocasião da segunda conferência, de 1977-8, os mesmos países foram convidados a assistir as reuniões.

A abertura criada para o envolvimento dos países do Mediterrâneo em assuntos de segurança europeus parte do pressuposto de que a segurança da Europa depende não só de suas fronteiras com o Oceano Atlântico, mas também das que possui com o Mar Mediterrâneo. O Oriente Médio em particular é sempre uma preocupação das potências em termos de segurança, não só pela questão dos recursos, mas também pelo seu histórico de conflitos. Mais tarde também a OTAN convidaria os países do Mediterrâneo a dialogar com os seus membros em fóruns especiais, como parte do seu processo de transformação.

---

<sup>56</sup> A República Democrática Popular da Argélia, a República Árabe do Egito, Israel, o Reino do Marrocos, a República Árabe Síria e a Tunísia.

## **A Europa da guerra fria: conflito global e cooperação regional**

Ao final da década de 70 a OTAN havia lançado programas de controle de armamentos e de construção de confiança, e também aberto caminho para negociações sobre a limitação de armas nucleares de médio alcance, que efetivamente ocorreram no início dos anos 80 entre Estados Unidos e União Soviética.

Já na Europa, durante a década de 80 o debate sobre segurança emergiu como um desenvolvimento natural do gradativo processo de integração econômica e política. A falta de consenso na Europa sobre a inclusão dos assuntos de segurança no âmbito da cooperação política da CEE abriu uma oportunidade para a utilização da UEO, uma estrutura já existente, mas momentaneamente ociosa.

A UEO então realizou algumas operações militares, sempre em coordenação com outras organizações. Durante o conflito entre Irã e Iraque (1980-1988), por exemplo, a UEO montou uma operação de retirada de minas das águas do Golfo Pérsico, sob a alegação de que a livre movimentação em águas internacionais estava sendo violada. Ao fim do conflito, a UEO também atuou em operações de caráter humanitário no território do Iraque, em apoio a refugiados curdos.

Como resultado desta atuação, a *Declaração de Roma* comemorou os trinta anos da assinatura do Tratado de Bruxelas modificado com uma reforma dramática que previa um mandato central para a UEO: definir a identidade europeia de segurança e empreender a harmonização das políticas de defesa de seus membros (UEO, 1984). Um ponto importante desta declaração é afirmação de que o conselho da UEO poderia deliberar sobre implicações de crises em outras regiões do mundo para a Europa.

Enquanto isso a CSCE tentava resolver as tensões globais que tinham implicações para a Europa. Em 1986 um tratado que bane a instalação de mísseis nucleares de alcance intermediário (INF, na sigla em inglês) no mundo todo é assinado por Estados Unidos e União Soviética, no âmbito da CSCE. Tais mísseis colocavam em risco direto a segurança dos países da Europa.

Este tratado foi amplamente reconhecido como um passo fundamental para o fim da guerra fria, já que no ano seguinte, pela primeira vez na história inspetores dos Estados Unidos acompanharam manobras militares em Minsk. Logo em seguida inspetores russos assistiram a exercícios militares da OTAN. Ambas as operações se inseriam nas medidas de confiança mútua estabelecidas no *Documento de Estocolmo* (OSCE, 1986).

O destaque que mereceu a OSCE, contudo, não ofuscou a importância da OTAN. Em uma reunião da em 1987, em Haia, os membros da UEO expressaram vontade política de fortalecer o pilar europeu da OTAN. E em 1988 e 1989 a OTAN realizou reuniões de cúpula que, enquanto reconheciam o progresso atingido nas relações leste-oeste, também reafirmavam a validade da aliança e avaliavam o compromisso com a defesa da Europa por parte de cada um de seus membros.

### **Organizações Preparadas para um Novo Contexto Internacional**

Algumas das organizações regionais de segurança criadas durante a Guerra Fria não sobreviveram a este longo conflito, por exemplo: SEATO e CENTO, como destaquei anteriormente nesta tese. Outras foram substituídas por novas organizações após o fim da guerra fria. Por exemplo, o Pacto de Varsóvia foi substituído inicialmente pela CEI e depois

pela CSTO, e a as funções da UEO foram eventualmente transferidas para a UE no âmbito da PESD. Finalmente, algumas organizações foram mantidas ao fim da guerra fria, mas passaram por transformações profundas, tais como a OEA, a CSCE e a OTAN.

A OTAN procurou reafirmar em seus documentos sua opção pela expansão da sua função política e seu maior envolvimento internacional, tanto com outros países, quanto com outras organizações internacionais (OTAN, 1997). A discussão sobre a transformação da OTAN no período pós-guerra fria, portanto, tem que destacar a sua interação com outras organizações de segurança<sup>57</sup>, pois uma parte das mudanças por que passa a OTAN se devem ao fato de que ela passa a interagir mais estreitamente e frequentemente com outras organizações, como pode ser percebido em seus organogramas atuais, apresentados nas figuras abaixo.

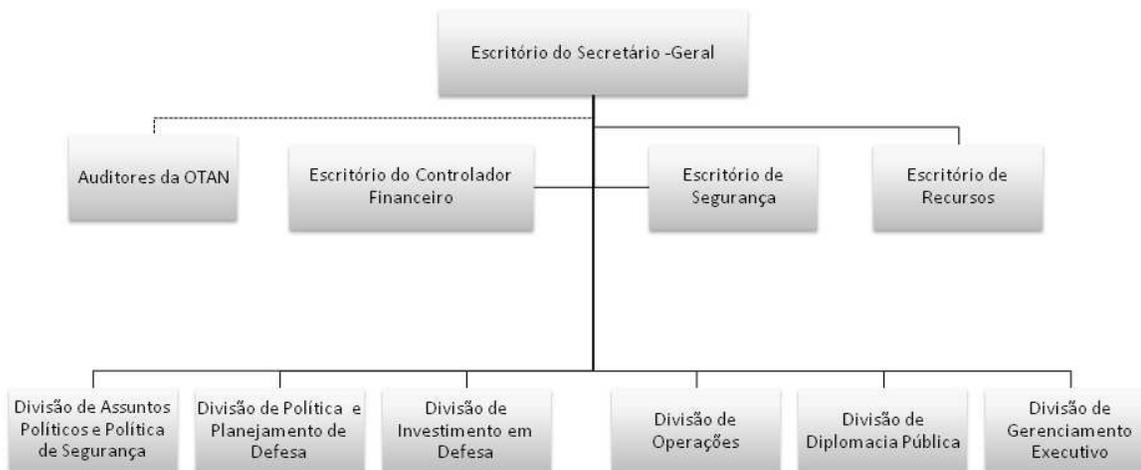
Na Figura 9, para cada um dos escritórios apresentados há um funcionário sênior no cargo de diretor e há um funcionário com o cargo de secretário-geral assistente para cada uma das divisões. Para o escritório do Secretário-Geral em particular, existem dois funcionários neste nível, um diretor de planejamento de políticas e outro que dirige o escritório em si.

Já a Figura 10 contém apenas os primeiros níveis da hierarquia. No organograma do setor militar internacional completo, abaixo de cada divisão há no mínimo mais três níveis hierárquicos.

---

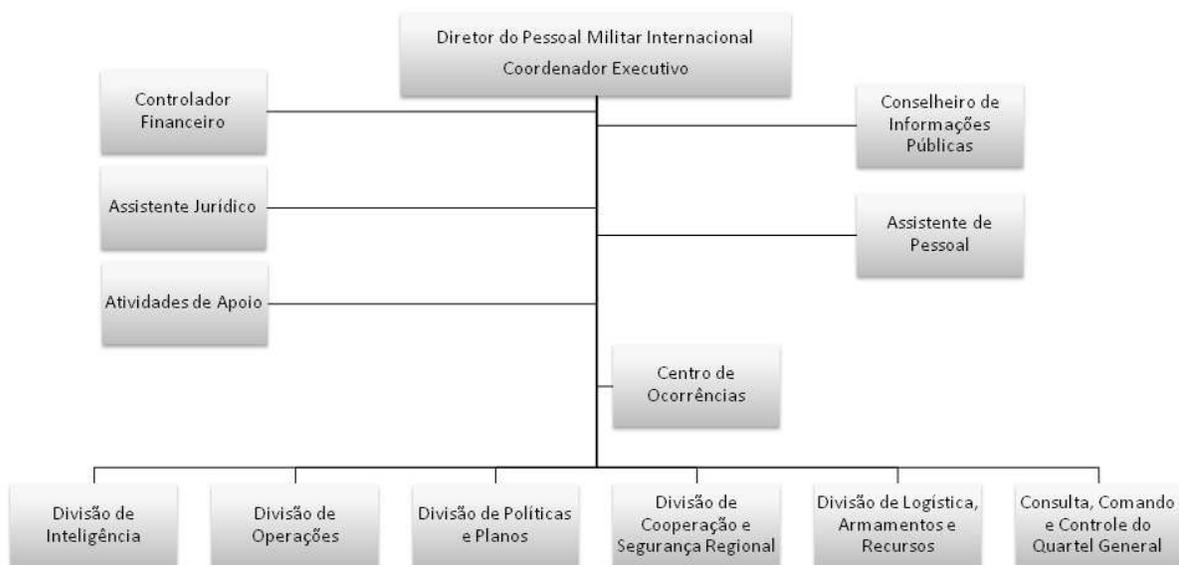
<sup>57</sup> No Apêndice 3 há um organograma que mostra o relacionamento da OTAN com outras organizações européias e a ONU, em termos dos seus membros.

**Figura 9 Organograma do Pessoal Civil Internacional da OTAN\***



Fonte: Figura elaborada pela autora com base em informações oficiais da OTAN.

**Figura 10 Organograma do Pessoal Militar Internacional da OTAN em 2007.**



Fonte: Figura elaborada pela autora com base em informações oficiais da OTAN.

\* Este organograma está vigente em 2009 e foi modificado pela última vez em 2003.

Em 1994 A OTAN adota forças multinacionais mais flexíveis, a fim de fortalecer a sua missão de defesa e segurança européia: as Forças Combinadas de Tarefas Conjuntas (CJTF) e em 1998 substitui seu comando da Europa por um comando de Operações, elimina o Comando Atlântico e a divisão de comandos conjuntos baseados na proteção da região do Tratado do Atlântico Norte. A partir de então a OTAN tem três comandos conjuntos: um na Itália, um na Holanda e um em Portugal. Parte da transformação é também a criação de um comando militar dedicado a este tema, nos Estados Unidos, além do Comando Conjunto na Europa.

Ainda que a transformação descrita até aqui tenha enfatizado os aspectos políticos da OTAN, a questão da transformação do setor de defesa também foi parte importante, já que a OTAN passou a atuar em novos tipos de conflitos, e a necessitar, portanto, de equipamento e treinamento adaptados. Desde a Cúpula de Londres, a OTAN já havia identificado a proliferação de armas de destruição de massa e atividades criminosas (especificamente o terrorismo e a sabotagem) como as principais ameaças à segurança de seus membros. Contudo, reconhecia a ainda grande incerteza sobre o cenário de segurança futuro (OTAN, 1990).

Depois dos ataques de onze de setembro, por ocasião da Cúpula de Transformação em Praga, as ameaças já estavam mais definidas: em primeiro lugar o terrorismo, em segundo lugar as armas químicas, biológicas, radiológicas e nucleares (chamadas CBRN na sigla em inglês), em terceiro, os as consequências dos desastres naturais.

Mas como parte das lições aprendidas em seu envolvimento em operações durante toda a década de 90, a OTAN já havia adotado uma nova abordagem para estes

problemas, identificado seu foco não mais em relação às “novas” ameaças<sup>58</sup>, mas em relação aos novos recursos e capacidades militares que deveria desenvolver para enfrentá-las, entre eles, a capacidade de apoiar a comunidade internacional em crises humanitárias; a capacidade de enfrentar oponentes convencionais, irregulares e assimétricos; a capacidade de manter operações prolongadas; a capacidade montar tropas leves para realizar incursões avançadas rápidas quanto para sustentar um combate por mais tempo; e um último ponto, bastante demonstrativo da mudança mais atual da OTAN: a capacidade de atuar em “novas e variadas situações geográficas” (OTAN, 2005)

A transformação militar, que não aconteceu apenas na OTAN, foi a adaptação do treinamento militar, planejamento de operações e desenho de forças, de forma a acompanhar todas estas mudanças no cenário internacional. Uma característica marcante da transformação militar foi a redução nos níveis de tropas em larga-escala e sua especialização, com grandes investimentos em tecnologia (SMITH, 1997).

Como as questões da permanência e do alargamento da OTAN já foram discutidas em capítulos anteriores, embora estes processos sejam relevantes e muitas vezes concomitantes ao processo de transformação, não receberam a mesma ênfase aqui. As operações da OTAN, que compõem sua missão central nesta nova fase serão discutidas em detalhe no próximo capítulo. Estes aspectos concretos da transformação da OTAN servem de suporte para a discussão feita neste capítulo, onde destacamos os aspectos das mudanças no conceito estratégico da OTAN, que refletem as mudanças do próprio conceito de

---

<sup>58</sup> Este conceito foi bastante difundido nos anos 90, embora não se trate de fato de novas ameaças. AS ameaças já existentes apenas ganham nesta época maior relevância do que antes, pois durante a confrontação bipolar outras questões, ocupavam o topo da agenda das grandes potências. Já discuti a questão das novas ameaças em um artigo (BERTAZZO, 2007).

segurança presente na literatura, e no formato institucional da Aliança Atlântica. Uma cronologia da transformação da OTAN é oferecida no Apêndice 2.

Um ponto importante deste processo de transformação, discutido a seguir, é que ocorrem mudanças relacionadas à OTAN também em outras organizações. Elas são relevantes para o meu estudo por serem precedentes, concomitantes, ou resultantes de mudanças na OTAN.

### **Seguindo o exemplo da OTAN: alargamento e transformação em outras organizações**

Apesar do contato estabelecido durante a déttente, a primeira visita de um ministro de relações exteriores ao quartel-general da OTAN só ocorre em 1989. No seu relacionamento com a União Soviética, a OTAN negociou avanços no processo de desarmamento, mantendo ou aprofundando políticas iniciadas ainda durante a Guerra Fria através de uma série de acordos para redução de armamentos convencionais e estratégicos, mecanismos para que a União Soviética não assumisse novamente o papel de inimigo que teve durante toda a guerra fria.

A OTAN passou a reformular seu organograma para melhor responder às novas ameaças à segurança de seus membros e tratou também de estabelecer contato com os outros países componentes do Pacto de Varsóvia. Na Europa Oriental, havia um temor de uma possível continuidade do legado de influência da União Soviética por parte da Rússia. A OTAN já havia estabelecido desde 1990, na Cúpula de Londres, a intenção de estender uma ‘mão amiga’ ao leste da Europa, e formalizou esta intenção após sua reunião seguinte, em Roma, em novembro de 1991.

Em dezembro de 1991 foi estabelecido o Conselho de Cooperação do Atlântico Norte (CCAN), reunindo os membros da OTAN a nove países da Europa Central e do Leste. Nesta reunião o representante oficial União Soviética anunciou uma mudança profunda pouco antes da assinatura do ato final: o fim oficial daquele estado e o ressurgimento da Rússia, acompanhada de uma Comunidade de Estados Independentes.

Este arranjo foi criado pela Rússia na tentativa de minimizar os efeitos da fragmentação do Pacto de Varsóvia, após o reconhecimento da independência de alguns Estados em agosto de 1991. Contudo, seis dos quinze novos Estados independentes não assinaram o acordo da CEI naquele mesmo ano.

Embora tivesse perdido o apoio de vários antigos aliados, a Rússia não se absteve da busca pela liderança na região da ex-União Soviética, política perseguida através de novos arranjos regionais de segurança. Logo em 1992 assinou um Tratado de Segurança Coletiva (TSC) com quatro outros países da CEI. Com esta iniciativa a Rússia buscava manter uma zona de segurança sob sua influência nas suas regiões de fronteira, especialmente na região do Cáucaso.

Além da tradicional cláusula de defesa coletiva, o TSC tinha uma cláusula em especial que impedia os signatários de aliarem-se militarmente a outros Estados e também de firmarem qualquer outro acordo de segurança ou defesa coletiva com terceiros. Segundo a Rússia, esta foi uma forma de separação pacífica entre os membros da União Soviética. Ratificaram o TSC: Armênia, Cazaquistão, Quirguistão e Uzbequistão. O Azerbaijão e a Geórgia se uniram à CEI e ao TSC em 1993, e denunciaram estes acordos assim que possível, ou seja, logo após o fim do período contratual do TSC, que foi de apenas cinco anos. Contudo, todos os membros da CEI e do TSC aderiram à OSCE até 1992 e

integraram o Programa de Parceria para a Paz da OTAN em 1994. O Apêndice 3 traz uma linha do tempo com a regionalização da Eurásia na área de segurança e defesa.

Já na Europa Ocidental, ficou claro que a reativação da UEO, que ocorreu na década de 80, teve suas conseqüências mais importantes na década seguinte. O Conselho da UEO foi rapidamente expandido nos anos 90 para permitir que os membros e as suas outras categorias de Estados associados que já integravam a OTAN e a União Européia pudessem participar em pé de igualdade com os membros nas decisões dessa organização.

Esta transformação da UE é parte de sua transição para o objetivo que motivou a sua reativação: servir como instrumento da PESD. A OSCE, ao contrário, passou por uma conversão que a transformou em uma organização permanente, mas que não a habilitava, contudo, a promover uma integração no setor de defesa.

### **A conferência se converte em organização: a transição CSCE – OSCE**

Durante toda a Guerra Fria a CSCE não teve uma cúpula de chefes de Estado, mantendo apenas reuniões de revisão do processo de redução de tensões e participando da Conferência para Medidas de Construção de Confiança Mútua e Segurança, (incluindo a questão do desarmamento), em especial durante os anos 80.

A segunda cúpula de chefes de Estado da CSCE só acontece depois da queda do muro de Berlin. A *Carta de Paris para uma nova Europa*, documento resultante daquela reunião, teve um significado importante para marcar o fim do conflito leste-oeste e a adoção de uma nova agenda de cooperação para o enfrentamento de novas ameaças à segurança dos Estados-membros, relacionadas ao crime (são citados especificamente o

tráfico de drogas e o terrorismo) e conflitos locais, tanto no sentido de resolução pacífica de controvérsias quanto de ameaças à independência ou à soberania dos Estados membros (OSCE, 1990). Esta mudança reflete as alterações nas concepções teóricas de segurança expostas anteriormente neste capítulo.

A partir desta reunião de cúpula foi decidido que a CSCE deixaria de ser apenas uma série de conferências e adotaria caráter permanente, apoiada por uma nova estrutura institucional. Como pontos centrais desta estrutura foram estabelecidos uma secretaria em Praga, um centro para prevenção de conflitos em Viena e um escritório para eleições livres em Varsóvia. Estes três pontos marcaram as novas funções designadas para a OSCE.

A CSCE acolheu prontamente os novos Estados independentes da Europa do leste, começando com a Albânia e os três Estados bálticos (Estônia, Letônia e Lituânia), que conseguiram sua independência durante 1991 e rejeitaram o convite da Rússia para participar da Comunidade dos Estados Independentes (CEI).

Com a dissolução formal da União Soviética em dezembro daquele ano, novos Estados foram acolhidos na OSCE em amplas rodadas de alargamento. Um quadro-resumo com as datas de adesão pode ser encontrado abaixo (Tabela 2):

**Tabela 1 Cronologia de Assinatura dos Tratados da CSCE e OSCE (Estados Membros)**

Estado	Admissão	Assinatura do Ato Final de Helsinki	Assinatura da Carta de Paris
Alemanha; Áustria; Bélgica; Bulgária; Canadá; Chipre; Dinamarca; Espanha; Estados Unidos; Finlândia; França; Grécia; Holanda; Hungria; Irlanda; Islândia; Itália; Liechtenstein; Luxemburgo; Malta; Mônaco; Noruega; Polónia; Portugal; Reino Unido; Romênia; Rússia; São Marino; Santa Sé; Suécia; Suíça; Turquia	25 junho 1973	01 agosto 1975	21 novembro 1990
Albânia	19 junho 1991	16 setembro 1991	17 setembro 1991
Estônia; Letônia; Lituânia	10 setembro 1991	14 outubro 1992	06 dezembro 1991
Belarus	30 janeiro 1992	26 fevereiro 1992	08 abril 1993
Moldova			29 janeiro 1993
Tadjiquistão			(pendente)
Ucrânia			16 junho 1992
Uzbequistão			27 outubro 1993
Armênia		08 julho 1992	17 abril 1992
Azerbaijão			20 dezembro 1993
Cazaquistão			23 setembro 1992
Quirguistão			03 junho 1994
Turcomenistão			(pendente)
Croácia			(pendente)
Eslovênia	24 março 1992	08 julho 1992	08 março 1993
Geórgia			21 janeiro 1994

Bósnia-Herzegovina	30 abril 1992	08 julho 1992	(pendente)
Eslováquia; República Tcheca	01 janeiro 1993	(pendente)	(pendente)
República da Macedônia	12 outubro 1995	(pendente)	(pendente)
Andorra	25 abril 1996	10 novembro 1999	17 fevereiro 1998
Sérvia	10 novembro 2000	(pendente)	(pendente)
Montenegro	22 junho 2006	01 setembro 2006	(pendente)

**Fonte:** Quadro elaborado pela autora com base em dados oficiais da OSCE.

### **Parcerias e Cooperação para Segurança Estendida**

Desde a etapa de preparação da CSCE, o envolvimento dos países do norte da África e do Oriente Médio banhados pelo Mediterrâneo foi considerado importante para a segurança dos países europeus.

Vários países do Mediterrâneo participaram das primeiras reuniões que fundaram a CSCE, mas dois deles, Síria e Líbano, não mantiveram a cooperação em seguida. Embora tenha contribuído em todas as Conferências Segurança e Cooperação na Europa da década de 70 (em 1972-3, 1975, e 1977), a Síria não se tornou um parceiro para a cooperação da OSCE. O Líbano contribuiu durante a segunda Conferência de criação da OSCE e em 1977, mas também ficou de fora do grupo de parceiros da OSCE.

Os países mediterrâneos só passaram a constituir um grupo sob o nome de “Parceiros Mediterrâneos para Cooperação” quando surgiu o primeiro parceiro asiático da OSCE, o Japão. Outros países da Ásia também estabeleceriam acordos com a OSCE. A OTAN também mantém cooperação, ainda que informal, com o Japão e alguns países da Ásia e Oceania.

A institucionalização do diálogo com os países asiáticos, que formalizaram sua parceria a partir dos anos 90, começa na forma de conferências anuais apenas em 2000, com um evento co-organizado pela OSCE e Japão.

**Tabela 2 Estados Parceiros para Cooperação – OSCE.**

Região	Estado	Início da Parceria
Mediterrâneo	Argélia; Egito; Israel; Marrocos; Tunísia	1972-3 <sup>59</sup>
	Jordânia <sup>60</sup>	1998
Ásia	Japão	1992
	Coréia do Sul	1994
	Tailândia	2000
	Afeganistão	2003
	Mongólia	2004

**Fonte:** Quadro elaborado pela autora com dados da OSCE.

A OSCE buscou uma forma de parceria com estes países que no início apenas assistiam os eventos regulares da CSCE/OSCE. A partir de 1995 a OSCE estabeleceu um programa para a parceria no Mediterrâneo com seminários multilaterais e reuniões bilaterais, cujo objetivo era transferir conhecimento em temas de cooperação para os países da região e trocar experiências. Este modelo de cooperação também foi reproduzido pela OTAN a partir de 1995, na forma do *Diálogo Mediterrâneo*.

A dimensão da segurança se tornou mais importante para o diálogo com os dois grupos de parceiros após os eventos de 11 de setembro, mas ao contrário do que ocorre na interação com a Ásia, os seminários com os países mediterrâneos abordam também das

<sup>59</sup> Embora o programa de parceria em si seja recente, ela já existia de fato desde a primeira conferência na Europa, como mostram os documentos oficiais da OSCE. URL: <[http://www.osce.org/documents/pc/1995/12/20346\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/pc/1995/12/20346_en.pdf)>. Acessado em 08/03/2008.

<sup>60</sup> A Jordânia encaminhou um pedido para se tornar um parceiro para cooperação por uma iniciativa própria, e seu pedido foi prontamente atendido pelo Conselho Permanente da OSCE.

dimensões ambiental e econômica, temas centrais da OSCE. O foco neste caso é o comprometimento dos parceiros com as normas estabelecidas para os membros da OSCE, em caráter voluntário. Da mesma forma, a OTAN só cria decisões obrigatórias para seus membros, enquanto que os parceiros cooperam voluntariamente.

### **De volta a Bruxelas O elo entre a UEO, a OTAN e a PESD**

Após a reunião de 1992, em Maastricht, a sede do Conselho e da Secretaria da UEO foi transferida para Bruxelas e esta organização e assumiu novas tarefas (UEO, 1992). A União Européia, criada neste mesmo ano<sup>61</sup>, ainda não estava pronta para assumir uma política comum de segurança e defesa e utilizou a UEO para cumprir as chamadas “Tarefas de Petersberg”, que tratam de operações de paz, tais como ajuda humanitária, resgate, gerenciamento de crises, *peacekeeping* e *peacemaking* (UEO, 1992). Este tipo de operações já estava sendo desempenhado pela OTAN, em cooperação com a ONU, a partir de 1992.

Tendo em vista a crescente crise nos Bálcãs, ainda naquele ano a UEO colaborou com a OTAN no cumprimento da resolução 820 do Conselho de Segurança da ONU, para monitoramento do embargo contra a Iugoslávia no Mar Adriático. A UEO colaborou também com a OSCE na sua missão de auxiliar a Bulgária, a Hungria e a Romênia a cumprir as restrições determinadas pela ONU na região do Danúbio, em 1993.

---

<sup>61</sup> Pelo Tratado de Maastricht, que substituiu a denominação “Comunidade Econômica Européia”, usada até então e o Tratado de Roma, de 1957.

Por fim, a UEO auxiliou a então nascente UE em sua primeira missão civil, na Bósnia-Herzegovina. A UE seria encarregada da administração interina da cidade de Mostar, e a UEO colaborou com estes esforços de 1993 a 1996.

O principal objetivo da reunião do Conselho da UEO que teve lugar em Luxemburgo, em 1994, foi permitir uma nova rodada de alargamento, que abrigaria dentro da UEO mais nove países da Europa Central (UEO, 1994), oito dos quais já haviam aderido ao Conselho da Europa<sup>62</sup>, na nova categoria de “parceiro associado”. Todos já eram “parceiros para a paz” da OTAN.

Em mais uma rodada de alargamento, em 1995, a Grécia entrou e fechou a porta do grupo de membros, no total de dez. A Áustria, a Suécia e a Finlândia ficaram como Estados observadores e no ano seguinte a Eslovênia foi admitida como país parceiro associado. Em 1999, em função de sua adesão como membros da OTAN, a República Tcheca, a Hungria e a Polónia foram promovidas ao status de “membro associado” da UEO. A Tabela 3 abaixo apresenta a cronologia do alargamento da UEO.

---

<sup>62</sup> A Letônia só aderiu ao Conselho da Europa em 1995. Uma cronologia de alargamento e um mapa do Conselho da Europa estão no Apêndice 6 e no Anexo 2, respectivamente.

**Tabela 3 Membros e Parceiros da UEO (1954-1999).**

	Estado	Acesso	Forma	Observação
Membros	Alemanha Bélgica França Holanda Itália Luxemburgo Reino Unido	1954	Assinatura do Tratado de Bruxelas Modificado – 1954	Estes países também são membros da OTAN e da UE.
	Espanha Portugal	1990	Adesão ao Tratado de Bruxelas Modificado	
	Grécia	1995		
Membros Associados	Islândia Noruega Turquia	1992	Assinatura da Declaração de Roma – 1992	Estes países são membros da OTAN.
	Hungria Polónia Rep.Tcheca	1999	Assinatura da Declaração de Kirchberg – 1994	Estes países se tornaram membros da OTAN em 1999 e alteraram sua condição na UEO (foram originalmente admitidos como parceiros associados).
Observadores	Irlanda Dinamarca	1992	Assinatura da Declaração de Roma – 1992	Este país é membro da UE. Este país é membro da OTAN e da UE.
	Áustria Finlândia Suécia	1995	Adesão à Declaração de Roma	Estes países são membros da UE.
	Parceiros Associados	Bulgária Estônia Eslováquia Letônia Lituânia Romênia	1994	Assinatura da Declaração de Kirchberg – 1994
Eslovênia		1996	Adesão à Declaração de Kirchberg	Este país é parte do Conselho da Europa, e se tornou posteriormente membro da OTAN.

**Fonte:** Quadro elaborado pela autora com dados oficiais da UEO.

Em uma década, portanto, o alargamento da UEO chegou ao fim. A UEO tem em 1999, 28 delegações divididas entre quatro categorias: dez Estados-membros (que

também são membros da UE e da OTAN), seis membros-associados (que também são membros da OTAN), cinco observadores (que também são membros da UE e dos quais um, a Dinamarca, também é membro da OTAN), sete parceiros associados (que também são membros da UE e da OTAN).<sup>63</sup> É importante lembrar que todas as 28 delegações participavam e votavam nas decisões do Conselho da UEO, portanto, ficou acordado em 2002 que não haveria mais necessidade de alteração alguma na condição dos associados, independente de qualquer alteração na sua condição em outros arranjos.

### **Algumas Considerações sobre a Transformação da OTAN**

Desde a sua fundação, a OTAN passou por várias mudanças que foram moldando seu formato institucional. A organização começou de uma forma *ad hoc*, com reuniões sem local pré-definido e sem um corpo de funcionários exclusivamente dedicados, e foi se institucionalizando até chegar em 2009 a 1.200 funcionários civis no quartel-general em Bruxelas e aproximadamente 5.500 funcionários civis no resto do mundo. À título de comparação, mesmo tendo 56 estados participantes, a OSCE emprega apenas 450 funcionários em Viena e três mil funcionários em suas dezenove operações, todas de caráter civil (OSCE, 2009). Coincidentemente, este último contingente é praticamente idêntico ao da ONU, se consideradas apenas as suas doze operações de caráter civil, que somam pouco menos de 3,5 mil funcionários (ONU, 2008).

---

<sup>63</sup> No final dos anos 80, Portugal e Espanha iniciaram o processo de adesão como membros e pouco depois Turquia e Grécia expressaram o desejo de aderir. É interessante que enquanto os três primeiros foram contemplados em seus pedidos, a Turquia só atingiu a condição de membro associado. A conclusão que se pode tirar é bem simples: a UEO refletiu uma política da Comunidade Européia (e da posterior União Européia) de negar à Turquia o pertencimento à Europa, ao menos em organizações exclusivamente européias.

Do lado militar a OTAN possui 380 funcionários fixos em Bruxelas que dão suporte (inclusive vinte e quatro horas ao dia e sete dias por semana, em situações de crise, sem a necessidade de reforços) a todo o pessoal cedido por Estados-Membros e parceiros nos comandos conjuntos e em operações.

A Tabela 4 abaixo fornece uma breve comparação entre o orçamento da OTAN e o da UE (apenas a porção dedicada à PESD) e também o da OSCE. Mesmo que estas organizações tenham várias diferenças (a UE, por exemplo, não inclui as operações militares no seu orçamento – elas são financiadas diretamente pelos Estados-membros) estas três organizações compõem a arquitetura europeia de segurança e defesa. Esta breve comparação, portanto, tem sua utilidade por fornecer uma idéia do tamanho e do peso institucional da OTAN na Europa, assim como a OSCE.

**Tabela 4: Comparação do Orçamento (2005-2008) entre OTAN, UE/PESD e OSCE (em milhões de euros).**

	OTAN	UE/PESD	OSCE
2005/6	780	63	163
2008	n/a	285	164
Variação	----	+ 452%	+ 0,61%

**Fontes: Military Periscope, UE, OSCE. Tabela elaborada pela autora.**

O orçamento da OTAN não é divulgado para anos mais recentes, mas apenas a comparação em 2005 já permite perceber a grande disparidade entre o seu orçamento e os das outras organizações, mas eu poderia melhorar esta comparação em função de outras informações. A OSCE afirma oficialmente que aproximadamente 70% do seu orçamento

em 2006 foi gasto em operações. Portanto, se tomamos esta medida como base para equalizar a comparação, já que a UE não inclui as operações militares em seu orçamento, tenho, aproximadamente: 49 milhões de euros para a OSCE, e 234 milhões de euros para OTAN. Dependendo da disponibilidade futura de dados sobre o crescimento do orçamento da OTAN, em função de sua expansão, poderei oferecer uma comparação melhor vis-à-vis a UE.

Enfim, durante seu processo de transformação, a OTAN foi bastante reativa e adaptou seu conceito estratégico conforme as exigências de seus membros e os pedidos a ela direcionados, em um ambiente pós- Guerra Fria marcado pelo engajamento das grandes potências em uma série de conflitos violentos que permitia pouca previsão sobre o futuro. A OTAN adaptou também sua estrutura organizacional para lidar com os desafios e quando parecia estabelecida para lidar com ameaças fora do território dos Estados membros – ainda que este território estivesse em constante expansão – enfrentou pela primeira vez uma emergência com base na cláusula de segurança coletiva.

Esta situação não tinha precedentes na doutrina anterior, por se tratar de um ataque não-convencional, sem o uso de armas químicas, biológicas ou nucleares. Dizer que a nova fase OTAN se resume a um ativismo militar, contudo, é excluir seu papel diplomático e político, exercido com bastante intensidade especialmente através de seus mecanismos de consulta e da figura de seu secretário-geral, atuante na prevenção e mediação de crises. O pano de fundo da criação e desenvolvimento inicial da OTAN, apresentado aqui, mostra como esta expressão institucional foi necessária para a manutenção da aliança.

A tarefa de manter da paz entre seus aliados, em número sempre crescente e com igualmente crescente diversidade de recursos e antecedentes políticos, culturais e sociais, tampouco pode ser menosprezada nem antes, nem após a guerra fria. A sua intensa coordenação com países parceiros (associados tanto em caráter formal quanto informal) e com outras organizações da área de segurança, também faz parte de sua transformação e foi fundamental para sua permanência, como visto no capítulo anterior.

No próximo capítulo, que trata das operações relacionadas à paz e segurança internacional, um ponto de destaque é a relação entre a OTAN, a ONU e a UE, que não raro interagem em suas operações. Os dados que obtive sobre a distribuição temporal, geográfica e o volume de operações dão suporte para as hipóteses de que a OTAN, apesar de global, tem suas atividades concentradas na Europa. Contudo, a UE tem maior volume de operações civis na Europa, e não militares, como todas as da OTAN.

Este dado me levou a analisar a participação de civis e militares em operações da UE e da ONU, também explorada no próximo capítulo como uma tendência importante nas intervenções multilaterais do período pós-11 de setembro, e certamente relacionadas ao diagnóstico de que estados fracos ou falidos servem facilmente como abrigos para organizações terroristas.

## Capítulo 4: A manutenção da paz e segurança

De acordo com o ex-secretário-geral da ONU Kofi Annan, “Nenhuma tarefa é mais fundamental para a ONU do que a prevenção e a resolução do conflito armado. A Prevenção, em particular, deve ser o foco de todos os nossos esforços.”(ANNAN, 2005)<sup>64</sup>. A ONU afirma que sua abordagem abrangente em relação a conflitos tem sido responsável pelo declínio de 40% nas taxas de conflito armado no mundo todo desde os anos 90, que foi verificado por um instituto de pesquisa independente (HSRP, 2005)<sup>65</sup>. O texto a seguir detalha no que consiste esta abordagem abrangente para a resolução de conflitos.

A ONU definiu uma operação de manutenção de paz (*peacekeeping*) em 1991 como “uma operação envolvendo tropas desprovidas do poder de uso da força, lançada pela ONU para ajudar a manter e restaurar a paz e a segurança internacional em áreas de conflito”<sup>66</sup>. Nesta tese, será mostrado que no período Pós-Guerra Fria tal definição não poderia estar mais distante da realidade: as operações de paz não envolvem mais exclusivamente tropas, podem ou não ter poder de uso da força, e finalmente, são lançadas por outras organizações que não a ONU.

Outra definição de operações de paz, com base em termos mais gerais, se faz, portanto, necessária: “(...) enquanto atividade, uma operação de paz é essencialmente responsável por criar uma ponte entre a vontade de atingir a paz e sua obtenção concreta.”

---

<sup>64</sup> Tradução da autora. No idioma original: ‘No task is more fundamental to the United Nations than the prevention and resolution of deadly conflict. Prevention, in particular, must be central to all our efforts.’

<sup>65</sup> HSRP (Human Security Report Project). *Human Security Report*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

<sup>66</sup> ONU. *The Blue Helmets*. New York: United Nations Publications, 3rd edition, 1996.

<sup>67</sup>. Alguns autores entendem que as operações de paz como uma atividade originalmente concebida como uma forma de diplomacia preventiva, que poderia manter as duas superpotências afastadas de conflitos localizados, e evitar assim uma escalada de disputas que pudesse transformar a Guerra Fria em uma terceira guerra mundial.

Ironicamente, a própria Guerra Fria foi um obstáculo para que a ONU pudesse intervir em conflitos, já que o Conselho de Segurança foi um palco para a disputa entre as grandes potências. Por vários anos poucas operações foram autorizadas, e a maior parte foi vetada – o veto foi exercido nada menos que 279 vezes no Conselho de Segurança de 1945 a 1990 (ONU, 1992). Para se ter uma leve idéia do que isso representa é preciso fazer uma comparação com o período pós-guerra fria: em média foram vetadas aproximadamente seis novas operações por ano durante a guerra fria, o que corresponde ao número máximo de operações autorizadas em um só ano no período pós-guerra fria<sup>68</sup>. Entre 1991 e 2004, a ONU registrou oficialmente apenas quinze votos negativos de membros permanentes. Destes, 10 foram dos Estados Unidos, que repetidamente se opôs a uma ação da ONU em relação aos territórios árabes ocupados e à questão da criação da Palestina (ONU, 2004).

## **A Evolução e Ampliação dos Objetivos das Operações de Paz**

Não apenas o número, mas também a natureza das primeiras operações muda bastante. As primeiras missões de paz autorizadas pelo Conselho de Segurança durante a

---

<sup>67</sup> HILL, Stephen M. & MALIK, Shannon P. *Peacekeeping and the United Nations*. Aldershot/Brookfield: Dartmouth Publishing Company, 1996, p. 14. Tradução da autora. No idioma original: ‘as an activity, peacekeeping is essentially responsible for bridging the gap between the will for peace and its actual achievement’

<sup>68</sup> Para os dados sobre o período pós-guerra fria, ver Figura 2.

Guerra Fria são geralmente denominadas operações de primeira geração (*first-generation peacekeeping*) ou apenas operações de paz tradicionais. Neste tipo de missão “forças da ONU desarmadas ou levemente armadas são posicionadas entre as partes hostis para monitorar uma trégua, uma retirada de tropas ou uma zona-tampão enquanto as negociações políticas avançam.” (OTUNNU, 1998, p. 06).

A segunda geração de operações de paz, como foi chamada pela primeira vez pelo então secretário-geral da ONU Boutros Boutros-Ghali, diz respeito a acordos de paz multidimensionais, envolvendo mais objetivos de longo prazo. Tais missões têm também a presença de civis, em geral desempenhando papel policial, além do componente militar. Um traço distintivo é a necessidade do consenso de ambas as partes envolvidas no conflito para que seja instalada a intervenção. “Porém a natureza do consenso e os objetivos para o qual ele é dado são qualitativamente distintos dos das operações de paz tradicionais.”<sup>69</sup> (OTUNNU, 1998, p. 06).

As operações de segunda geração envolviam ao mesmo tempo as tarefas de obtenção da paz e construção da paz<sup>70</sup> (BOUTROS-GHALI, 1992). As últimas representam uma mudança fundamental na abordagem que a ONU passou a adotar na resolução de conflitos, a partir da administração do ex-secretário-geral Boutros-Ghali.

Esta abordagem se refere exatamente ao que parece ser: uma metáfora da construção de um imóvel, onde vários pequenos tijolos colocados adequadamente e harmoniosamente compõe o todo ou, analogamente, várias pequenas ações coordenadas

---

<sup>69</sup> Tradução livre da autora. No idioma original: ‘But the nature of the consent and the purposes for which it is granted are qualitatively different from traditional peacekeeping’.

<sup>70</sup> *peacemaking e peacebuilding*

vão resultar em uma paz sólida (e sustentável) após um conflito, mesmo que ele tenha “demolido” qualquer organização ou estrutura encarregada de manter a paz (LEDERACH, 1997).

A terceira geração de operações de paz, enfim, estabelece a paz em Estados falidos até mesmo por meio de uma guerra, amparada pelo Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, e *sem* o consentimento das partes envolvidas. Este formato de operação de paz foi apelidado de operação de paz musculosa ou operação de paz “com dentes”<sup>71</sup> pelo então secretário-geral da ONU Kofi Anan.

Enquanto a maior parte da literatura discute apenas estas três gerações de operações de paz, Thakur e Schnabel vão além e listam um total de seis. A quarta geração, de operação de paz com uso da força (*peace enforcement*) começa com a operação UNPROFOR na ex-Iugoslávia, considerada um fracasso porque não havia paz a manter. Mesmo com o uso da força, o desastre humanitário não foi evitado (THAKUR & SCHNABEL, 2001, p.12). Posteriormente na Bósnia e no Haiti a ONU tentou um novo modelo, a quinta geração: “autorizada pelo Conselho de Segurança da ONU, mas lançada por uma só potência ou uma coalizão multilateral criada para aquele fim.” (THAKUR & SCHNABEL, 2001, p.13)<sup>72</sup>.

O tipo de operação mais recente criado pela ONU foi aplicado no Timor Leste. Neste conflito por independência a ONU teve que construir um Estado, não apenas reconstruí-lo, como fizera antes em alguns Estados falidos. A administração interina da

---

<sup>71</sup> *muscular peacekeeping* ou *peacekeeping with teeth*

<sup>72</sup> Tradução da autora. No idioma original: ‘(...) authorized by the UN Security Council, but undertaken by a single power or *ad hoc* multilateral coalitions.’

ONU acompanhou o trabalho das tropas e foi requisitada para todas as tarefas da operação: enfim, e basicamente, a sexta geração proposta na literatura envolve o restabelecimento da paz multidimensional e a criação de um Estado que segue a cartilha da ONU. É importante dizer que todas estas gerações ou tipos de missões de paz, contudo, podem entrar em ação conjuntamente no mundo pós-guerra fria, conforme as necessidades percebidas pelos agentes e diante das circunstâncias de cada operação em particular <sup>73</sup>.

### **A Intervenção Internacional e a Legitimidade**

O órgão decisório sobre questões de manutenção da paz dentro da ONU, o Conselho de Segurança, representou uma inovação em relação à Liga das Nações por reunir as grandes potências aliadas e conferir-lhes a prerrogativa de decidir sobre as medidas a serem tomadas por todos os membros em conjunto em caso de eventos que afetem a paz e a segurança internacional.

Toda iniciativa tomada por parte do Conselho se traduz em uma forma de intervenção internacional, e algumas vezes até a decisão de não tomar qualquer atitude, por parte do Conselho, pode ter conseqüências importantes para os resultados do conflito, já que amplia a liberdade de ação dos litigantes. Enfim, eu adoto aqui uma definição mais abrangente de intervenção, bastante usada na literatura, que varia em um eixo entre pouco e muito uso de coerção em política externa, e no eixo oposto entre alta e baixa liberdade no

---

<sup>73</sup> Para uma revisão abrangente deste processo, com alguns estudos de caso ver: DURCH, William J. (ed.) *The Evolution of UN Peacekeeping: Case Studies and Comparative Analysis*. New York: St. Martin's Press, 1993; e também GOULDING, Marrack. 'The Evolution of United Nations Peacekeeping', *International Affairs* 69, No.3 (July 1993): 451-464.

ambiente interno. As duas variáveis estão, naturalmente, em proporção inversa, ou seja, para pouca coerção na política externa corresponde um maior nível de liberdade interna, e vice-versa (Nye, 1993, p.12).

Já as justificativas para a intervenção variam bastante de teoria para teoria. Por exemplo, para os realistas as intervenções são justificáveis se destinadas a manter o equilíbrio de poder ou evitar a guerra (pelo menos a de larga-escala). Isso acontece porque a ordem e a paz são valorizadas pelos realistas, mas no caso dos cosmopolitas o principal valor é a justiça. Para esta corrente teórica, portanto, a intervenção internacional é justificável quando promove a justiça (Nye 1993:134-5). No plano prático, as justificativas utilizadas para a intervenção têm variado bastante, mas a legitimidade em geral está concentrada na autorização do Conselho de Segurança para o uso da coerção.

O princípio da não intervenção está contido no Artigo 2 da Carta das Nações Unidas. Este dispositivo legal determina que os seus membros não usarão ou ameaçarão utilizar o recurso à força contra qualquer estado ou de qualquer forma contra os propósitos das Nações Unidas. Em outras palavras, poder-se-ia dizer que este artigo proíbe a guerra, mas uma leitura mais atenta revela os seguintes pontos para a discussão: 1) embora seja uma organização de segurança coletiva, através desta determinação a ONU se dispõe a proteger também possíveis Estados não-membros de uma ação agressiva, vetada aos seus membros; e 2) ainda que tenha sido criada fundamentalmente para eliminar a guerra, a ONU não se abstém completamente do uso ou ameaça do uso da força como recurso de política externa.

## Mais conflitos ou Apenas Mais Intervenção Internacional?

A primeira década do período Pós-Guerra Fria foi marcada pelo “destravamento” do Conselho de Segurança, e o início de uma década de atividade sem precedentes do departamento de operações de paz das Nações Unidas. Foram lançadas mais operações novas pelo Departamento de Operações de Paz (DPKO) <sup>74</sup> da ONU em menos de 20 anos desde o fim da Guerra Fria do que nos mais de quarenta anos que ela durou. Mais exatamente, foram lançadas 46 novas operações depois do fim da guerra fria, quase o dobro do número de operações lançadas entre 1945 e 1990, como mostra a Tabela 5.

**Tabela 5 Operações de Paz e Outras Operações do DPKO - ONU**

<b>Operações de Paz desde 1948</b>	<b>63</b>
<b>Operações de Paz em andamento</b>	<b>17</b>
<b>Operações de Paz em andamento dirigidas e mantidas pelo DPKO</b>	<b>20</b>
<b>Operações de Paz de 1945 a 1990 (encerradas e em andamento)</b>	<b>17</b>

Fonte: Tabela elaborada pela autora com dados oficiais do DPKO - ONU. Dados atualizados até fevereiro de 2008

## A Relação entre a ONU e as Organizações Regionais

Com o fim do conflito leste-oeste, a ONU pôde fazer uso das capacidades militares de organizações regionais de segurança para resolução de controvérsias, com base no que dispõe o artigo 53 da sua Carta. Em poucas palavras, este instrumento é uma prerrogativa do Conselho de Segurança da ONU que pode utilizar os arranjos regionais para cumprir seus mandados com uso da força. O Conselho de Segurança da ONU se

<sup>74</sup> Sigla em inglês para *Department of Peacekeeping Operations*.

mantém hierarquicamente superior a tais arranjos, de acordo com o artigo 53 da Carta. Ou seja, quaisquer ações regionais que envolvam o uso da força têm que ser autorizadas pelo Conselho de Segurança da ONU <sup>75</sup>.

Sobre a questão do uso da força por organizações regionais, dois casos em particular foram extensivamente discutidos na literatura, e serão aqui utilizados como exemplos porque ambos têm em comum a participação central da OTAN. A ONU se utilizou da OTAN pela primeira vez em 1992, quando solicitou o empréstimo de capacidades militares para sua operação de monitoramento de embargo na ex-Iugoslávia.

Após esta participação, a OTAN incrementou sua presença na ex-Iugoslávia e até lançou uma operação própria em 1995. Porém a OTAN deixou de atuar em estreita coordenação com a ONU quando bombardeou a província do Kosovo e Belgrado, a capital da Sérvia, sem autorização do Conselho de Segurança, em 1999.

Nesta ocasião a comunidade internacional recriminou de forma ampla a iniciativa transatlântica e discutiu intensamente qual é o lugar das organizações regionais na estrutura de manutenção da paz internacional. Esta tese não se estenderá particularmente sobre a atuação da OTAN na Bósnia e em Kosovo, visto que já existem trabalhos empíricos com grande quantidade de documentos disponíveis (VICENTINI, 1998; LIMA, 1998; INDEPENDENT INTERNATIONAL COMMISSION ON KOSOVO, 2000).

---

<sup>75</sup> ONU. United Nations Charter. 1948. No idioma original: “Article 53: § 1. The Security Council shall, where appropriate, utilize such regional arrangements or agencies for enforcement action under its authority. But no enforcement action shall be taken under regional arrangements or by regional agencies without the authorization of the Security Council, with the exception of measures against any enemy state, as defined in paragraph 2 of this Article, provided for pursuant to Article 107 or in regional arrangements directed against renewal of aggressive policy on the part of any such state, until such time as the Organization may, on request of the Governments concerned, be charged with the responsibility for preventing further aggression by such a state. § 2. The term enemy state as used in paragraph 1 of this Article applies to any state which during the Second World War has been an enemy of any signatory of the present Charter.”

Ainda que controverso, o envolvimento da OTAN nos Bálcãs serviu de modelo para outras organizações regionais, tanto para o que podem quanto para o que não devem fazer ao atuar em conflitos. A União Européia, por exemplo, faz questão de explicitar as bases legais de todas as suas operações, e já firmou vários acordos de cooperação e coordenação com a ONU.

Alguns autores recomendam fortemente que intervenções sejam realizadas por organismos regionais, com base no argumento de que elas podem ser mais efetivas que a ONU na medida em que possuem conhecimento da área e interesse direto em manter sua vizinhança segura e pacífica <sup>76</sup>. Seriam, portanto, mais inclinadas a pagar os custos da intervenção (fornecendo tropas e outros recursos).

A defesa da ação regional descrita se verifica quando as organizações em questão se dedicam a resolver as controvérsias entre seus membros, o que aconteceu repetidamente durante a Guerra Fria no caso da Liga Árabe, Organização da Unidade Africana e OEA (NYE, 1987; ZACHER, 1979).

Na maior parte das vezes a intervenção das organizações não tomou a forma de uma operação. Um exemplo contrário e, portanto, uma exceção, foi a intervenção da OEA após a intervenção militar dos Estados Unidos na República Dominicana, em 1965. Os Estados Unidos já haviam estacionado tropas no território da República Dominicana antes de informar outros países de sua decisão, mas obtiveram no hemisfério apoio não encontrado na ONU, onde a União Soviética condenou fortemente a ação. A OEA foi

---

<sup>76</sup> Thakur e Schnabel, por exemplo, listam vários esforços bem sucedidos feitos nos anos 90 pela ECOWAS, OEA, OSCE, OTAN e a OTSC (Rússia e CIE). Ver: THAKUR, Ramesh & SCHNABEL, Albrecht (eds.) *Op. Cit.*

durante toda a Guerra Fria muito criticada por ser um instrumento da política externa dos Estados Unidos, que este país instrumentalizou ao realizar intervenções nos países latino-americanos.

Esta operação, que foi a única operação de paz organizada pela OEA (denominada IAPF, na sigla em inglês para Força de Paz Inter-Americana) contou com aproximadamente um número de soldados dos Estados Unidos sete vezes maior do que o número de tropas dos outros países latino-americanos somadas<sup>77</sup> e foi amplamente considerada uma tentativa tardia de legitimar a intervenção dos Estados Unidos na República Dominicana.

Após esta operação militar a OEA não realizou operação de intervenção internacional alguma, mantendo apenas operações de monitoramento e observação. Sua atuação na manutenção da paz e segurança regional ficou caracterizada pelo controle que sobre ela exerciam os Estados Unidos, ainda que os países latinos e caribenhos pressionassem constantemente por uma maior representação na estrutura da organização e pela democratização de seus procedimentos.

Serão examinadas a seguir as formas como as organizações regionais de segurança responderam ao desafio de atuar na manutenção da paz e segurança durante e após a guerra fria, concedendo atenção especial para a atuação da OTAN.

## **A Atuação das Organizações Regionais no Mundo Pós-Guerra Fria**

---

<sup>77</sup> Em 26 de junho de 1965, a operação IAPF era composta por 1.700 homens de seis países latino-americanos e 12.400 dos Estados Unidos. ONU. DOMREP – Background. Última atualização em 2003. URL: <[http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co\\_mission/domrepbackgr.html](http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/domrepbackgr.html)>. Acessado em 01 de setembro de 2008.

Mesmo sem ter experimentado qualquer embate militar durante a guerra fria, a OTAN manteve suas forças preparadas e sustentou a estratégia de dissuasão para defender a Europa Ocidental contra um inimigo claramente identificado: a União Soviética, o líder do Pacto de Varsóvia. Antes mesmo do colapso da União Soviética, a *détente* já havia se estabelecido e criado ambiente para negociações sobre desarmamento e cooperação em vários temas.

No período pós-guerra fria, a ameaça de uma terceira guerra mundial semelhante às anteriores grandes guerras não mais se sustentava. Houve então uma aproximação entre a OTAN e a Rússia, que assumiu o lugar da União Soviética na então CSCE. Novos conflitos no leste Europeu surgiam dentro dos Estados, pois algumas minorias buscavam independência, e outras empreendiam uma “limpeza étnica”.

Conflitos internos ou transnacionais se tornaram então o foco de atenção da OTAN, ao contrário do que ocorrera na guerra fria. A Iugoslávia passou por um longo período de conflito até que finalmente se fragmentou em diversos pequenos países. Como dito anteriormente, foi durante este conflito que a OTAN entrou em combate pela primeira vez, atendendo a um pedido da ONU, que mantinha uma operação de paz na região. Também nesta região a OTAN mais tarde estabeleceu sua primeira operação militar.

Aberto o precedente para atuação da OTAN na Iugoslávia, a Rússia tentou proteger a CEI da interferência ocidental. Boris Yeltsin havia proposto que a Rússia agisse sob mandato da ONU nos Estados sucessores da União soviética, antecipando e prevenindo

desta forma a possível atuação da OTAN na região <sup>78</sup>. O objetivo era evitar que a OTAN lançasse alguma forma de intervenção contra a periferia da Rússia ou até mesmo ela própria. Outra tentativa de intervenção russa incluía tropas de Estados neutros, mas a variação tampouco foi aceita. Enfim, os planos russos não puderam ser aceitos pela ONU, tendo em vista os princípios da imparcialidade.

Mas os russos puderam colaborar com a OTAN em operações de paz na Europa sem passar por tais constrangimentos posteriormente. OTAN e Rússia têm mantido cooperação regular, mesmo em momentos quando as relações entre ocidente e oriente ficaram estremecidas <sup>79</sup>.

Hoje a OTAN mantém sete operações em andamento, das quais cinco estão na Europa. Enquanto as operações atuais da ONU estão dispersas entre os cinco continentes, a OTAN não se restringe ao território dos países-membros e opera também no Oriente Médio e sul da Ásia, conforme a Tabela 5.

**Tabela 6 Operações da OTAN em andamento (atualizado em dezembro de 2008).**

<b>Operação</b>	<b>Localidade</b>	<b>Início</b>
KFOR	Kosovo	1999
<i>Active Endeavour</i>	Mediterrâneo	2001

<sup>78</sup> Ver declaração do chefe-adjunto do Estado-maior russo, em ALLISON, Roy. “Le maintien de la paix dans les états successeurs de l'Union Soviétique”. *Cahiers de Chaillot*, Paris: ISS – EU, vol. 18, Novembre 1994, p.43.

<sup>79</sup> Para citar em exemplo: a Rússia manteve a cooperação estabelecida com a OTAN para a missão desta no Afeganistão, mesmo durante e após a crise gerada pela resposta russa à tentativa da Geórgia de retomar a província da Ossétia do Sul, em agosto de 2008.

ISAF	Afeganistão	2003
HQ Skopje *	Macedônia	2003
HQ Sarajevo *	Bósnia-Herzegovina	2004
NTM-I	Iraque	2004
NMLO Belgrado	Sérvia	2006

**Fonte: Quadro elaborado pela autora com dados da OTAN.**

É interessante notar que apenas uma das operações da OTAN em andamento (Operação *Active Endeavour*) envolve claramente o princípio de segurança coletiva. A primeira invocação desta cláusula na história da Aliança aconteceu em resposta aos ataques terroristas realizados no território dos Estados Unidos, em 11 de setembro de 2001.

A OTAN autorizou o ingresso de embarcações de nações parceiras na frota comprometida com a *Active Endeavour*.<sup>80</sup> Estas nações ofereceram apoio à operação em curso no Mediterrâneo e também participam de exercícios conjuntos em outras áreas. Em 2006, um navio russo passou a integrar a operação e no ano seguinte, também uma fragata ucraniana. Até o momento, esta operação não detectou ma ameaça terrorista sequer, e entre os eventos destacados pela OTAN como os mais significativos desta operação estão o resgate de vítimas de acidentes na região do Mar Mediterrâneo.

---

\* A OTAN mantém quartéis gerais em Sarajevo e Skopje para dar suporte às operações da União Européia instaladas nesses países e auxiliar a reforma de seus setores de defesa, já que ambos integram a PpP. Estes quartéis-gerais foram originalmente montados para operações de paz da OTAN: *Allied Harmony* (2001-2003) e SFOR (1996-2004), na (Ex-República Iugoslava da) Macedônia e na Bósnia, respectivamente.

<sup>80</sup> A partir de 2004, após os atentados terroristas em Madrid.

Ainda que tenha caráter dissuasório, tal operação é mantida pela Aliança na forma de controle marítimo no Mediterrâneo e integra os esforços de uma mobilização ainda maior, de sua campanha antiterrorismo. Também integram esta campanha antiterrorismo as operações expedicionárias da OTAN, conhecidas pela denominação “fora-de-área”. A OTAN está hoje presente no Iraque e no Afeganistão, e neste último lidera uma operação iniciada pela ONU. Já atuou em outras regiões distantes como o Sudão e o Paquistão, em apoio a outras agências de segurança e para entregar ajuda humanitária, respectivamente.

Esse engajamento sem fronteiras levantou a questão da emergência da OTAN como ator global, ao que o seu secretário-geral respondeu:

No meu modo de ver, o fenômeno que estamos tentando identificar é simplesmente uma mudança na forma de entender a segurança, abandonando uma compreensão geográfica em favor de uma abordagem funcional. Em outras palavras, é um movimento que nos leva a ver os desafios à segurança de forma geral, em vez de dividi-los entre “próximos” – que costumava significar “sérios” – e “distantes” – que costumava significar “não-tão-sérios”<sup>81</sup>.. (SCHEFFER, 2004).

Durante a Guerra Fria, quando o Conselho de Segurança experimentou certa imobilidade, dado que a disputa entre os pólos de poder se dava dentro deste arranjo, a atuação das organizações se manteve bastante discreta. No relativamente curto período de

---

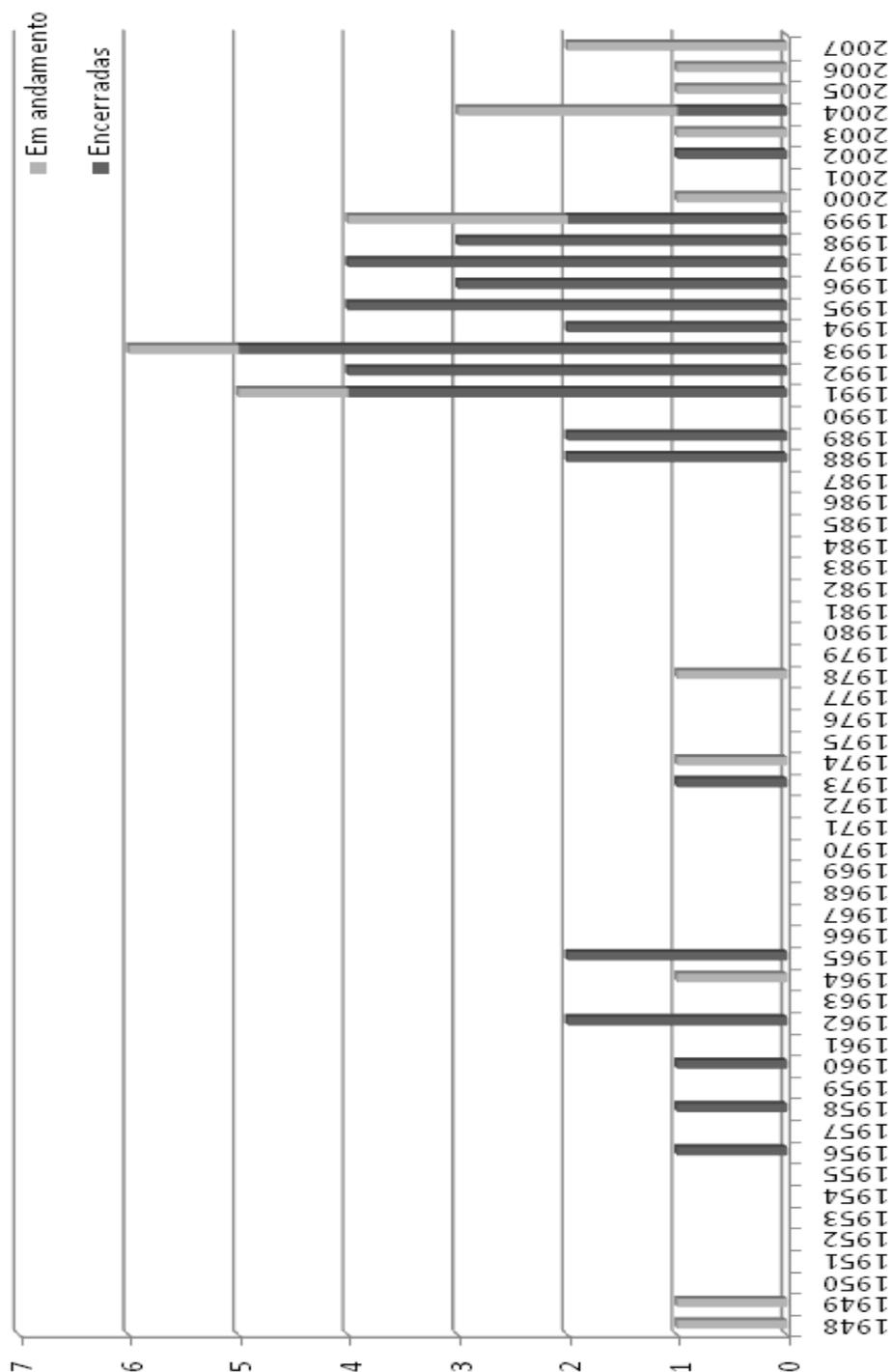
<sup>81</sup> Tradução da autora. No idioma original: “In my view, the phenomenon that we are trying to capture is simply a shift from a geographical understanding of security to a functional approach. In other words, a move towards viewing security challenges generically, instead of dividing them into “near” – which used to mean “serious” – and “far” – which used to mean “not-so-serious”.”

menos de duas décadas após o fim da Guerra Fria, ao contrário, um incremento na atuação do Conselho de Segurança, fenômeno freqüentemente chamado de “ativismo humanitário” da ONU, corresponde a uma participação maior das organizações regionais na manutenção da paz internacional. No início estas apenas atuaram dentro de operações das Nações Unidas, fornecendo recursos humanos e materiais.

Tendo em vista a ampla atuação da OTAN, com operações militares em várias regiões do mundo, é possível lançar a hipótese de que tenha surgido um novo *gendarme du monde* e a aliança político-militar transatlântica estaria preenchendo um possível declínio no ativismo humanitário das Nações Unidas.

De acordo com dados oficiais, houve um aumento sem precedentes no número de missões iniciadas pela ONU a partir do final da guerra fria, seguido de uma redução no número de novas missões na primeira década do século XXI, como mostra o gráfico na Figura 2. O gráfico deixa claro que durante a década de noventa o Conselho de Segurança da ONU esteve particularmente ativo na resolução de conflitos, tendo lançado não só o maior número de novas missões em toda a sua história, mas pelo menos duas novas missões a cada ano, o que corresponde ao patamar máximo anterior. A redução no volume de novas operações observada nos anos 2000, contudo, não atinge os baixos níveis de atividade do período da guerra fria.

**Figura 11 Operações Militares Coordenadas pelo DPKO-ONU, por ano de início.**



Fonte: Gráfico elaborado pela autora com dados do DPKO – ONU.

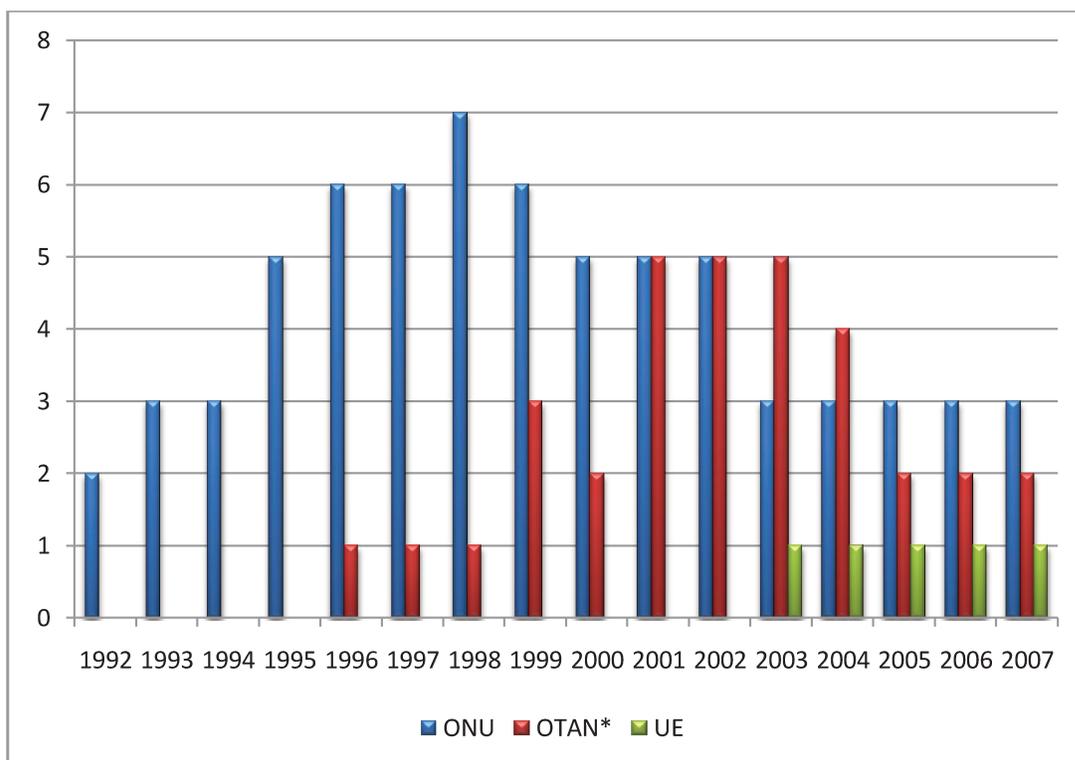
Nos anos 90 o maior volume de operações do DPKO se concentrou na África, para solucionar parte dos problemas de descolonização que não haviam sido resolvidos anteriormente. Mas também o leste europeu, envolvido em uma série de guerras civis por independência e conflitos étnicos, foi um foco privilegiado de atenção das Nações Unidas.

De sua parte, a OTAN inicialmente concentrou seus esforços na tarefa de estabilizar e pacificar a Europa, estendendo para o centro e o leste a tarefa que havia desempenhado durante a guerra fria, também através do alargamento. Após os eventos de 11 de setembro os membros da OTAN, porém, perceberam que não apenas os conflitos da Europa ameaçavam sua segurança, mas também os de outras regiões, ainda que a OTAN tenha assumido a missão da ONU e não a guerra contra o terror dos Estados Unidos. Desde o início da operação da ONU a liderança coube a países da OTAN e após dois anos a operação passou ao comando exclusivo daquela organização.

Não apenas a OTAN se tornou global, mas também a UE. Em 2003 a UE assumiu as operações mantidas pela OTAN na Europa e lançou uma operação na África. Das sete operações militares já lançadas pela UE, apenas duas foram localizadas na Europa. A UA, dadas suas limitações orçamentárias e de coesão política, por seu lado, mantém operações apenas na África, tendo lançado a primeira missão independente em 2004.

A seguir temos uma comparação do volume total de intervenções internacionais em andamento a cada ano, em diferentes regiões do mundo. A Figura 3 oferece um panorama da atuação militar de organizações de segurança na Europa.

**Figura 12 Operações militares das ONU, UE e OTAN em andamento a cada ano na Europa.**



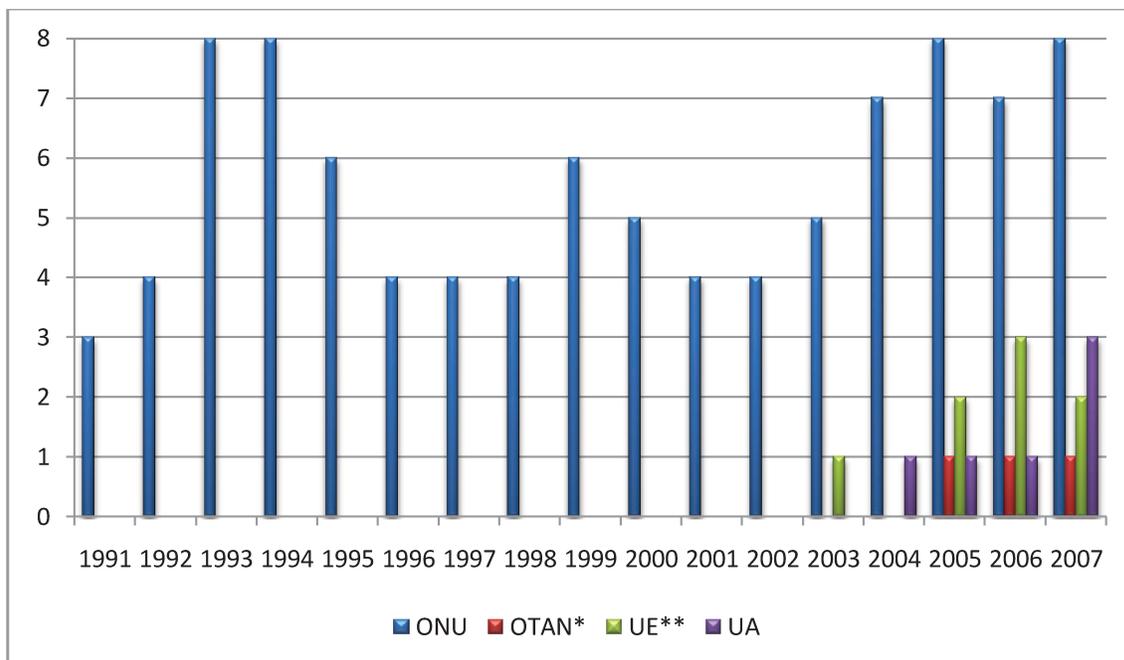
**Fonte:** Gráfico elaborado pela autora com dados da ONU, OTAN e UE.

A OTAN passa a se envolver em operações de paz a partir de 1992, inicialmente em complementaridade com as atividades da ONU. O número de novas missões estabelecidas pela ONU na Europa de fato apresenta um declínio no momento em que a OTAN realiza mais intervenções na região. Um movimento semelhante é percebido quando a UE passa a atuar de forma independente na região, ainda que sua presença militar tenha se mantido discreta.

As duas organizações regionais ultrapassam a ONU em número de operações em 2003 e 2004, mas depois mantém sua participação somada equivalente à das Nações Unidas, em termos de número de operações em andamento. Já no continente africano, o

inverso ocorre: a ONU mantém o maior número total de operações em andamento em qualquer ano, como mostrado na Figura 13.

**Figura 13 Operações militares da ONU, UE, OTAN e UA em andamento a cada ano na África.**



**Fonte:** Gráfico elaborado pela autora com dados da ONU, OTAN, UE e UA.

Enquanto a ONU e a UE estiveram bastante envolvidas na manutenção da paz e segurança, muitas vezes em cooperação com a UA, a única operação da OTAN na África envolveu um pedido de uso de aviões, em apoio a uma missão da UA.

\*A operação que a OTAN manteve na África consiste em apoio logístico e empréstimo de recursos militares (por exemplo, transporte aéreo), sem atividade de combate.

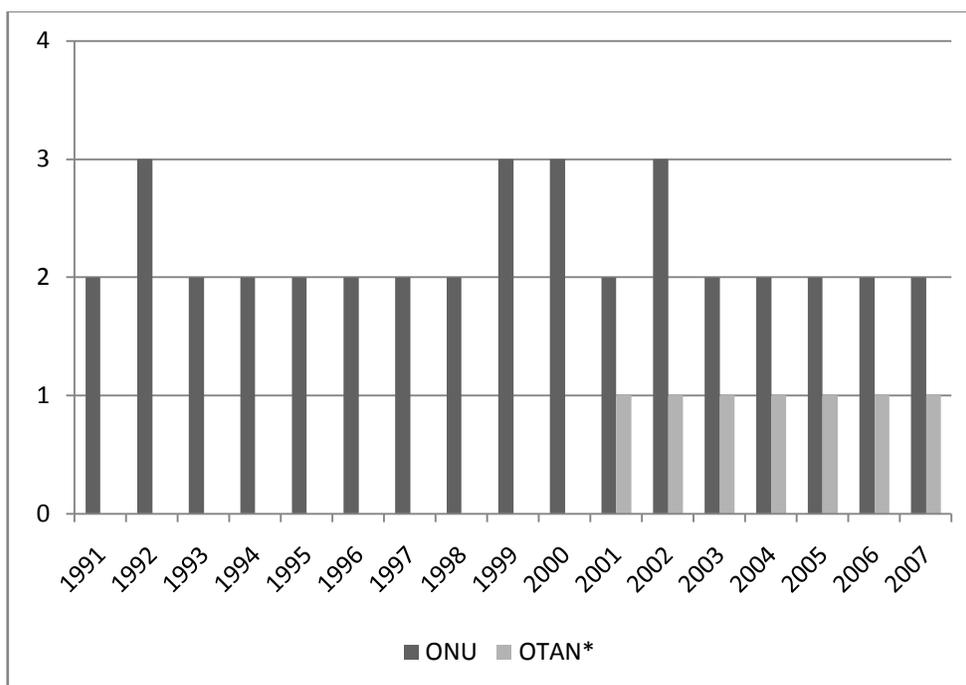
\*\*Uma das operações militares que a UE mantém na África desde 2005 está ligada à reforma do setor de segurança, e inclui recursos humanos dos tipos militar, policial e jurídico.

O presidente da comissão da UA pediu apoio à OTAN para sua operação de paz em Darfur, através de uma carta. A OTAN consultou a União europeia e a ONU para determinar que tipo de auxílio ofereceria à UA. Depois de várias extensões de mandato, a participação da OTAN em Darfur completou dois anos, e a UA tem planos para incluir a OTAN em novas missões, tais como a Missão da União Africana na Somália (AMISOM).

O recurso à OTAN, visando especialmente à utilização de suas capacidades militares de transporte aéreo, não foi inédito. Anteriormente, em resposta ao pedido do governo do Paquistão, a OTAN enviou seus aviões para viabilizar o envio de ajuda humanitária após um grave terremoto que assolou aquele país.

A Aliança transportou não só as doações de membros como também as do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), levando também posteriormente equipes de médicos e engenheiros para auxiliar nas tarefas de resgate e reconstrução das áreas atingidas. Contudo, a principal atividade da OTAN na região permanece a liderança da operação ISAF com mandato da ONU. A Figura 5 mostra a o volume de intervenção de organizações de segurança na Ásia no período pós-guerra fria.

**Figura 14 Operações militares da ONU e OTAN em andamento a cada ano na Ásia.**



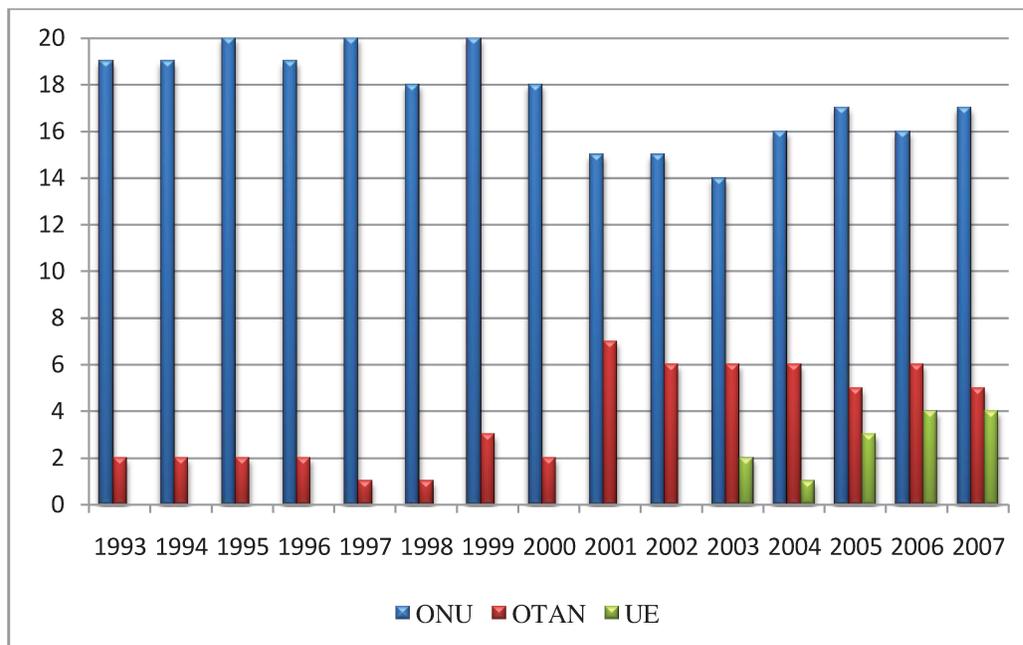
**Fonte:** Gráfico elaborado pela autora com dados da ONU e OTAN.

Ainda é prematuro afirmar que a primeira década do século XXI será menos ativa para o departamento de operações de paz da ONU, pois ainda que em menor número em relação à década de 90, a partir de 2002 foi mantida a frequência de estabelecimento de novas operações a cada ano (ver Figura 2). Porém, quando são analisados os dados combinados do número total de operações em andamento a cada ano, a perspectiva é bastante diferente. Na Figura 6 abaixo, as informações sobre a ONU são comparadas com as das outras duas organizações analisadas que possuem operações fora de suas áreas, a saber: OTAN e UE.

---

\*A OTAN está envolvida em operações militares no Afeganistão desde Dezembro de 2001, mas apenas passou a liderar a operação ISAF em 2003.

**Figura 15 Operações militares da ONU, UE e OTAN em andamento a cada ano, em todo o mundo.**



**Fonte:** Gráfico elaborado pela autora com dados da ONU, OTAN e UE.

Os dados agregados mostram que a ONU permanece bastante ativa no período Pós-Guerra Fria e também no período pós-11 de setembro, a despeito da emergência de novos atores no campo da manutenção da paz e segurança internacional. Após 11 de setembro a OTAN começa suas missões de segurança coletiva e “fora-de-área”, e nota-se uma redução no nível geral de operações da ONU em andamento. Contudo, o ponto mais baixo de todo o período Pós-Guerra Fria ocorre em 2003. Neste momento a OTAN transfere para a UE o comando de suas operações na Europa e a própria UE inicia suas intervenções militares expedicionárias.

A ONU, contudo, atinge um patamar mais alto no volume total de suas operações em andamento, a partir de 2004. A União Europeia também mostra um aumento

recente no seu engajamento militar nos últimos anos, enquanto a OTAN reduziu o número de operações militares que mantém ativas por ano depois de 2001.

### **A Participação da OTAN na Manutenção da Paz Mundial**

Tal comportamento da OTAN pode ser um reflexo da campanha no Afeganistão, vista por muitos como um beco sem saída. Passado o susto provocado pelos ataques terroristas a Madri, em 11 de março de 2004, não raro os membros europeus da OTAN se questionam sobre a utilidade de manter a presença de suas tropas no Afeganistão. O custo da guerra prolongada no Afeganistão, não só financeiro, mas também em termos humanos (já que os ataques suicidas a tropas da ISAF são frequentes) é apontado como um possível fator de desagregação da OTAN.

Um dos argumentos que ainda mantém a coesão da Aliança em torno da intervenção expedicionária no Afeganistão é a crença de que ela está fundada no princípio de autodefesa, ou seja, é uma resposta legítima a uma agressão realizada contra os Estados Unidos. O princípio de segurança coletiva se aplicaria, portanto, a toda Europa aliada militarmente e politicamente aos Estados Unidos. Ainda assim, o consenso não é tão fácil, já que diversas divergências surgem sobre a forma, duração e volume desta operação, que, após a retirada do regime Talibã, tenta estabilizar e pacificar o Afeganistão.

A UE criou recentemente (Junho de 2007) uma operação para o Afeganistão, e mantém sua presença nas regiões já estabilizadas pelas forças da OTAN. O objetivo da missão civil da UE é treinar, orientar, e monitorar uma nova força policial afegã. A ONU cedeu o comando da ISAF à OTAN, mas manteve sua presença no Afeganistão através de uma ampla missão civil de assistência ao Afeganistão, ativa desde 2002.

## **O Componente Civil das Operações de Paz no pós-guerra fria: um Desafio para a OTAN**

A seção anterior analisou brevemente como as missões de paz evoluíram desde o fim da Guerra Fria e passaram a constituir diferentes tipos de operações, integradas por diversos atores, entre os quais as organizações regionais de segurança, atuando inclusive fora de suas áreas. Foram discutidas até aqui apenas as operações militares, com foco na atuação da OTAN, porém um dado que também merece atenção é o recente aumento das operações de caráter civil. Por isso, nessa seção vamos analisar mais particularmente a constituição destas missões, ou seja, os componentes civil e militar de cada missão.

Um observador, comentando a situação da paz e segurança ao final do século XX, identificou uma tendência importante:

O conflito interno armado ou o conflito dentro das fronteiras do Estado se tornou o tipo de conflito dominante nos anos 90. De acordo com a última edição do *SIPRI Yearbook* foram registrados 25 conflitos armados em 1997, apenas um dos quais ocorreu entre Estados. A luta armada no Kosovo e no Congo reafirmou esta tendência em 1998, e guerras locais ou regionais devem continuar a dominar o ambiente internacional no século 21. <sup>82</sup> (ZANDEE, 1999, p.07)

---

<sup>82</sup>Tradução livre da autora. No idioma original: 'Internal armed conflict or intrastate conflict has become the dominant type of conflict in the 1990s. According to the latest edition of the SIPRI Yearbook, there were 25 armed conflicts in 1997, only one of which was a conflict between states. Armed struggle in Kosovo and in Congo reaffirmed this trend in 1998 and local or regional wars are likely to continue to dominate the international environment into the 21st century'.

Um mapa no Anexo 3 dá uma boa idéia do número de conflitos recente e seu resultado mais dramático: o grande fluxo de refugiados resultante. A ONU vem trabalhando ao longo do período Pós-Guerra Fria para lidar com todas as dimensões do conflito de forma a resolvê-los de fato. Suas duas primeiras operações de paz, por exemplo, continuam em andamento depois de quase 60 anos de existência, mas em um formato completamente diferente. O que mudou? Tais operações passaram a adotar uma estratégia que envolve uma série de ações para criar os fundamentos do Estado liberal (democracia, liberdades civis, Estado de direito).

A idéia é que o conflito será resolvido pela intervenção de terceiros, mas ressurgirá caso o Estado permaneça fraco, pois o Estado é a instituição que deverá ficar responsável pela segurança no longo prazo. Esta é uma mudança dramática na abordagem internacional para estabilização que não só envolve uma estratégia de saída da operação e conseqüentemente, o fim da intervenção, mas que tem reduzido o número geral de conflitos, como dito anteriormente.

Uma parte desta mudança é devida à transformação militar, que está ligada à redução da ameaça de Guerra global e à mudança do foco na segurança nacional em favor da segurança transnacional. Missões de ajuda humanitária em conflitos e em função de catástrofes, assim como as operações de paz, estão incluídas nesta última perspectiva de segurança. Contudo, é importante lembrar que tais políticas sempre mantêm a preocupação com a segurança nacional, já que Estados enfraquecidos são identificados como refúgios de criminosos. Finalmente, o engajamento parece ser inconsistente porque as novas ameaças à segurança dos Estados (tais como o crime organizado, a imigração em massa, e a

degradação ambiental) variam de intensidade de um Estado para o outro, em que pese seu caráter transnacional (MOSKOS & SEGAL, 2000).

Outra parte da mudança de abordagem é a participação de civis nas intervenções internacionais. O Departamento de Relações Políticas (DPA)<sup>83</sup> faz parte desta abordagem mais abrangente e reconhece que o sucesso das operações de paz recentes não se deve apenas à ONU, mas também a terceiros agindo com apoio desta, por exemplo, as organizações regionais de segurança.

### **Há Complementaridade ou Competição entre OTAN e UE?**

Por um lado, temos a OTAN, que possui claro foco em operações militares, e cuja dimensão político-diplomática é visível apenas através da atuação de seu secretário-geral, e por outro lado temos a OSCE, que não tem forças militares próprias e se concentra em operações civis. Já a UE se apresenta como uma organização regional síntese, pois assim como a ONU é capaz de realizar operações militares e civis. Apesar das dificuldades que experimentou ao tentar estabelecer forças comuns europeias no âmbito de sua política comum de segurança e defesa, a UE mantém operações civis e militares não só na Europa, mas também fora dela.

Embora estivesse sempre constrangida pela OTAN para evitar a duplicidade de capacidades militares, a UE pôde desenvolver um mecanismo militar e civil de reação rápida. O componente civil, ausente na OTAN, afastou desta forma a idéia de que aquela se tornaria redundante em razão do crescimento da UE. Ao mesmo tempo, o fato de que a UE

---

<sup>83</sup> Sigla em inglês para *Department of Political Affairs*.

tem seu componente militar desqualifica a conclusão imediata de que a UE seria um mero complemento da OTAN em uma espécie de “divisão de trabalho” interinstitucional.

Uma rápida comparação entre as trajetórias destas duas organizações na área de intervenções internacionais pode ilustrar melhor este argumento. A UE assumiu as operações da OTAN na Europa, mas a OTAN se manteve presente através de vários quartéis-generais, instalados em países da Europa do leste sob a alegação da necessidade de auxiliar na reforma do setor de defesa, no âmbito do programa de parcerias que mantém na Eurásia (PpP). Das quatro operações que a OTAN mantém em 2008, duas estão localizadas na Europa, mas se levarmos em conta a atuação da OTAN através dos seus cinco quartéis-generais ou escritórios de ligação militar, todos localizados na Europa, percebemos que ali ela ainda mantém um foco de interesse.

No caso da UE, a relação tampouco é clara à primeira vista. No mesmo ano em que assumiu algumas operações militares da OTAN na Europa, a UE se lançou em operações expedicionárias na África. Das sete operações militares que a UE já lançou, apenas duas estavam localizadas na Europa. É suficiente identificar seu foco privilegiado de interesse através das operações militares que mantém? A resposta é negativa, pois se deve levar em conta também a outra dimensão da EU, suas operações civis. Afinal, ela tem atualmente três vezes mais operações civis do que militares em andamento. Combinando-se as duas dimensões, a parcela de operações da UE localizadas na Europa sobre para 40% do total.

Embora a UE tenha iniciado mais operações militares na África do que na Europa, ela tem mais operações civis na Europa do que em qualquer outra região do mundo. Seria um erro, portanto, negligenciar a atuação civil da UE para determinar seu

interesse. Ao contrário da OSCE, contudo, não se pode dizer que ela a UE tenha se especializado em operações civis, de caráter policial, reforço do judiciário ou de monitoramento eleitoral.

As operações civis da UE tipicamente envolvem atividades policiais, controle de fronteiras, ajuda em caso de catástrofes, apoio à democracia, direitos humanos e educação, uma gama de atividades que a torna bem similar ao modelo do sistema ONU de apoio contínuo aos Estados. A ONU atua não só através do Conselho de Segurança, na manutenção da segurança internacional, mas também de suas agências especializadas em uma série de ações pré e pós-conflito, tais como a mediação e a reconstrução ou construção do Estado.

Espelhando-se na estrutura da ONU e tal como a OTAN, a UE se tornou um ator global: a UE tem uma operação civil ou militar em quase todas as áreas do mundo onde a OTAN está presente. Além disso, está presente onde a OTAN não está, conforme mostrado na Tabela 6.

**Tabela 7 Operações da OTAN e da UE em andamento, distribuídas por tipo e localização.**

SIGLA	TIPO	LOCALIZAÇÃO
<i>ISAF (OTAN)</i>	Militar	Afeganistão
EUPOL AFGHANISTAN	Policial	Afeganistão
<i>NHQ Sarajevo (OTAN)</i>	Militar	Bósnia-Herzegovina
EUFOR ALTHEA	Militar	Bósnia-Herzegovina
EUPM	Policial	Bósnia-Herzegovina
EUBAM	Policial	Fronteira Moldávia-Ucrânia
EUSR border team	Policial	Geórgia – Cáucaso do Sul

<i>NTM-I (OTAN)</i>	Militar	Iraque
EUJUST LEX	Estado de Direito	Iraque
<i>KFOR (OTAN)</i>	Militar	Kosovo
EUPT	Policial	Kosovo
<i>NHQ Skopje (OTAN)</i>	Militar	(Ex- República Iugoslava da) Macedônia
<i>Active Endeavour (OTAN)</i>	Militar	Mediterrâneo
EUPOL RD CONGO	Policial	República Democrática do Congo
EUSEC RD CONGO*	Militar/Policial	República Democrática do Congo
EUFOR TCHAD/RCA	Militar	República do Tchad e República Centro-africana
<i>NMLO Belgrade (OTAN)</i>	Militar	Sérvia
<i>OTAN Support to AMIS</i>	Militar	Sudão
EU Support to AMIS II*	Militar/Policial	Sudão
EUPOL COPPS	Policial	Territórios Palestinos
EUBAM RAFAH	Policial	Territórios Palestinos

Fonte: Tabela elaborada pela autora com dados da UE e da OTAN

## O componente civil de um esforço para a paz

A ONU criou recentemente um escritório para instituições de Estado de Direito e Segurança (OROLSI)<sup>84</sup>, o que reforça a idéia de que os esforços de desarmamento, remoção de minas, desmobilização e reintegração devem ser parte do processo de obtenção da paz em longo prazo.

\* Operações mistas civil/militar, envolvendo militares basicamente em tarefas de treinamento, monitoramento e transporte aéreo.

<sup>84</sup> Sigla em inglês para *Office of Rule of Law and Security Institutions*.

Este escritório é também responsável pelo estabelecimento de instituições policiais, de justiça e prisionais. Um especialista em polícia do OROLSI afirmou que o número de policiais da ONU em operações aumentou aproximadamente 65% nos últimos três anos, chegando a um total de 11 mil policiais no campo em janeiro de 2008. A tendência de crescimento permite uma projeção de que mais de 16 mil policiais estarão empregados em operações da ONU até o fim do ano 2008 <sup>85</sup>.

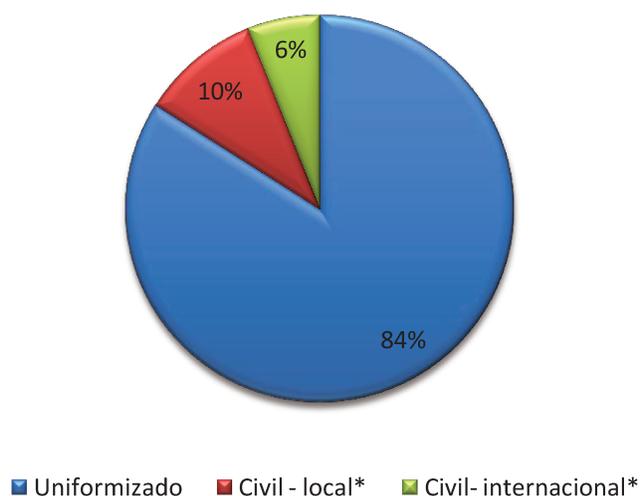
A maior presença de civis no campo da segurança faz parte da nova abordagem da ONU para conflitos, que tem mudado ao longo da história recente. Por exemplo, não apenas o DPKO está mobilizado, mas também outros departamentos, e por outro lado, o próprio DPKO não coordena tão somente operações militares.

Uma análise dos dados da ONU mostra que a quantidade de civis em operações de paz nos últimos cinco anos (2003-2007) vai de 15 a 18% (Figura 7). Portanto, a proporção de cargos genuinamente civis em operações de paz do DPKO ainda é baixa em relação à quantidade de “pessoal uniformizado” (tropas, observadores militares e policiais), como mostrado na Figura 16.

---

<sup>85</sup>ONU. “UN rule of law, security officials outline key priorities for 2008.” UN News Centre. URL: <<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=25346&Cr=dpko&Cr1=security>> Acessado em 12 de maio de 2008.

**Figura 16** Composição média de pessoal nas operações de paz da ONU, de 2003 a 2007.



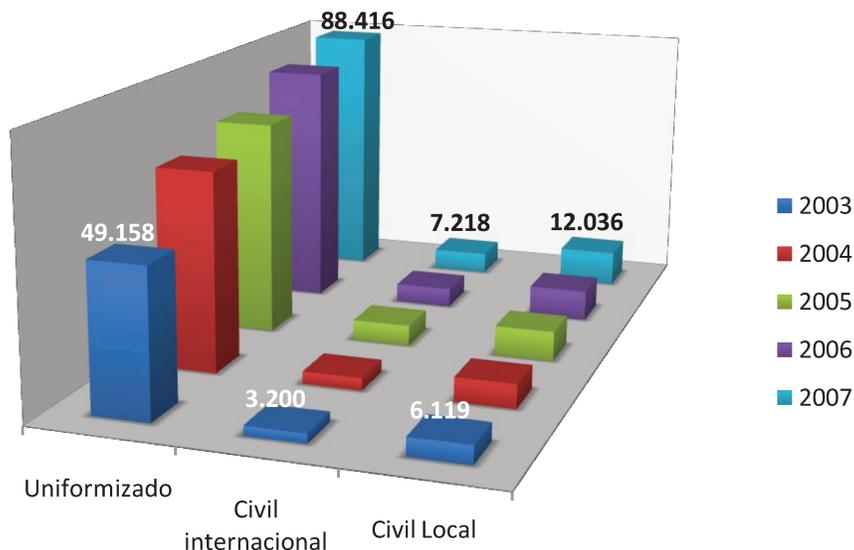
**Fonte:** Gráfico elaborado pela autora com informações do DPKO-ONU.

Embora a proporção de civis em relação à de pessoal militar seja ainda pequena, analisando os números absolutos podemos realmente perceber, contudo, que cresceu a participação de civis, especialmente os contratados nos locais onde se instalam as operações de paz. Enquanto o número de cargos “uniformizados” cresceu 80% entre 2003 e 2007, o número de civis locais quase dobrou (cresceu 96%) e o número de civis internacionais mais que dobrou, conforme mostrado na Figura 8.

---

\*O termo ‘civil’ se refere tanto a cargos com salário quanto a voluntários.

**Figura 17** Número total de cargos em operações de paz da ONU, de 2003 a 2007.



**Fonte:** Gráfico elaborado pela autora com informações do DPKO-ONU.

Finalmente, vamos examinar cada uma das operações de paz do DPKO e do DPA em perspectiva comparada, com relação ao número de civis e militares. Por conveniência, as Tabelas 8 e 9 contêm todas as operações em andamento dirigidas e mantidas pelo DPKO e pelo DPA, listadas por tipo e ano de início. As operações marcadas em negrito correspondem a locais onde a UE e/ou a OTAN também tem uma operação em andamento.

**Tabela 8 Operações de Paz da ONU em andamento (atualizado até dezembro de 2008).**

<u>Dept.</u>	<u>Desde</u>	<u>Operação</u>
DPKO	1948	<b>UNTSO United Nations Truce Supervision Organization *</b>
	1949	UNMOGIP United Nations Militar Observer Group in India and Pakistan
	1964	UNFICYP United Nations Peacekeeping Force in Cyprus
	1974	UNDOF United Nations Disengagement Force
	1978	UNIFIL United Nations Interim Force in Lebanon
	1991	MINURSO United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara
	1993	<b>UNOMIG United Nations Observer Mission in Georgia</b>
	1999	<b>UNMIK United Nations Interim Administration Mission in Kosovo</b>
	1999	<b>MONUC United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo</b>
	2000	UNMEE United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea
	2003	UNMIL United Nations Mission in Liberia
	2004	UNOCI United Nations Operation in Côte d'Ivoire
	2004	MINUSTAH United Nations Stabilization Mission in Haiti
	2005	<b>UNMIS United Nations Mission in the Sudan</b>
	2006	UNMIT United Nations Integrated Mission in Timor-Leste
	2007	UNAMID African Union/UN Hybrid operation in Darfur
	2007	MINURCAT United Nations Mission in the Central African Republic and Chad

Fonte: Quadro elaborado pela autora com dados do DPKO - ONU.

**Tabela 9 Operações de Construção da Paz (*Peacebuilding*) ou Missões Políticas da ONU em andamento (2008).**

<u>Dept.</u>	<u>Desde</u>	<u>Operação</u>
DPKO	2002	<b>UNAMA United Nations Assistance Mission in Afghanistan</b>
	2006	UNIOSIL United Nations Integrated Office in Sierra Leone

---

\* A operação UNTSO é certas vezes listada entre as missões políticas em material informativo da ONU.

	2007	BINUB United Nations Integrated Office in Burundi
DPA	1995	UNPOS United Nations Political Office for Somalia
	1999	UNOGBIS United Nations Peacebuilding Support Office in Guinea-Bissau
	1999	UNSCO Office of the United Nations Special Coordinator for the Middle East
	2000	BONUCA United Nations Peacebuilding Office in the Central African Republic
	2001	UNOWA Office of the Special Representative of the Secretary-General for West Africa
	2003	<b>UNAMI United Nations Assistance Mission for Iraq</b>
	2007	Office of the United Nations Special Coordinator of the Secretary-General for Lebanon
	2007	UNMIN United Nations Mission in Nepal
	2007	UNRCCA United Nations Regional Centre for Preventive Diplomacy for Central Asia

**Fonte:** Quadro elaborado pela autora com dados do DPKO e DPA - ONU.

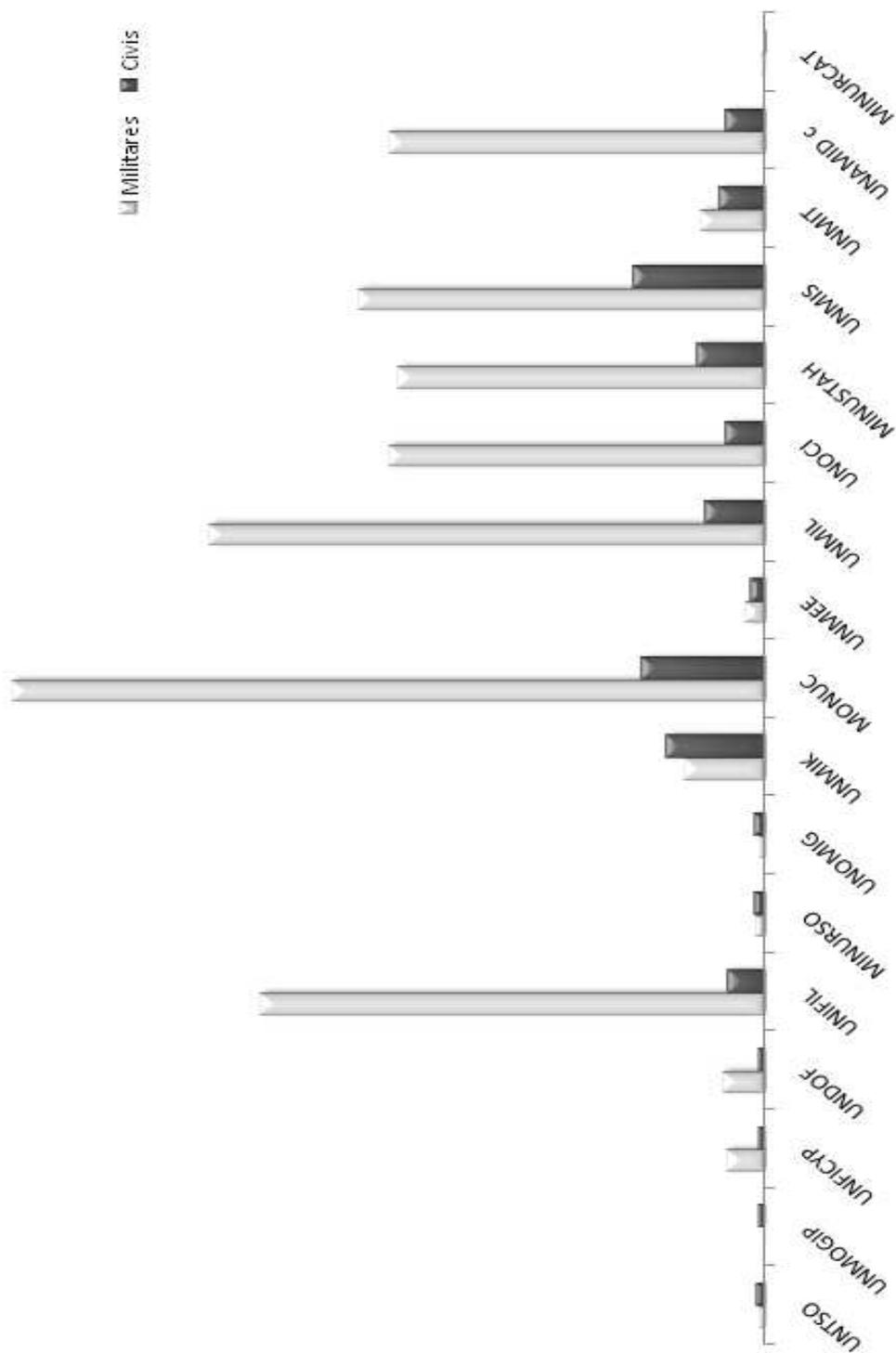
A Tabela 9 mostra que a ONU tem atualmente doze operações de construção da paz (*peacebuilding*) ou missões políticas, em geral localizadas em grandes áreas (Oriente Médio, África Ocidental, Ásia Central) dentro de uma perspectiva de atuação permanente e preventiva, sendo umas delas localizada exatamente na mesmo país que uma operação de paz da própria ONU, caso do Líbano. Embora o DPKO tenha três operações de construção da paz ou missões políticas o DPA passou a ter responsabilidade principal por este tipo de missões desde que foi criado, em 1992.

A Figura 8 mostrou que há um número crescente de civis envolvidos em operações de paz, e a Tabela 9 mostrou que o departamento de operações de paz também é

responsável por operações civis. A distribuição de cargos militares e civis em cada missão individual é interessante porque pode indicar uma mudança na abordagem da ONU em relação ao conflito, dependendo do momento e da região.

O gráfico da Figura 9 (a seguir) compara a quantidade de cargos civis e militares para cada operação de paz mantida pelo DPKO. A Figura 10, por sua vez, traz uma comparação entre a quantidade de civis e militares nas operações conduzidas pelo DPA. Como esperado, as duas figuras são contrastantes à primeira vista, mas uma segunda observação permite encontrar discrepâncias. As exceções à regra de que a operação de paz é um assunto militar enquanto que a operação política é um assunto civil são particularmente interessantes.

**Figura 18** Cargos em Operações em andamento mantidas pelo DPKO, distribuídos por tipo para cada missão.

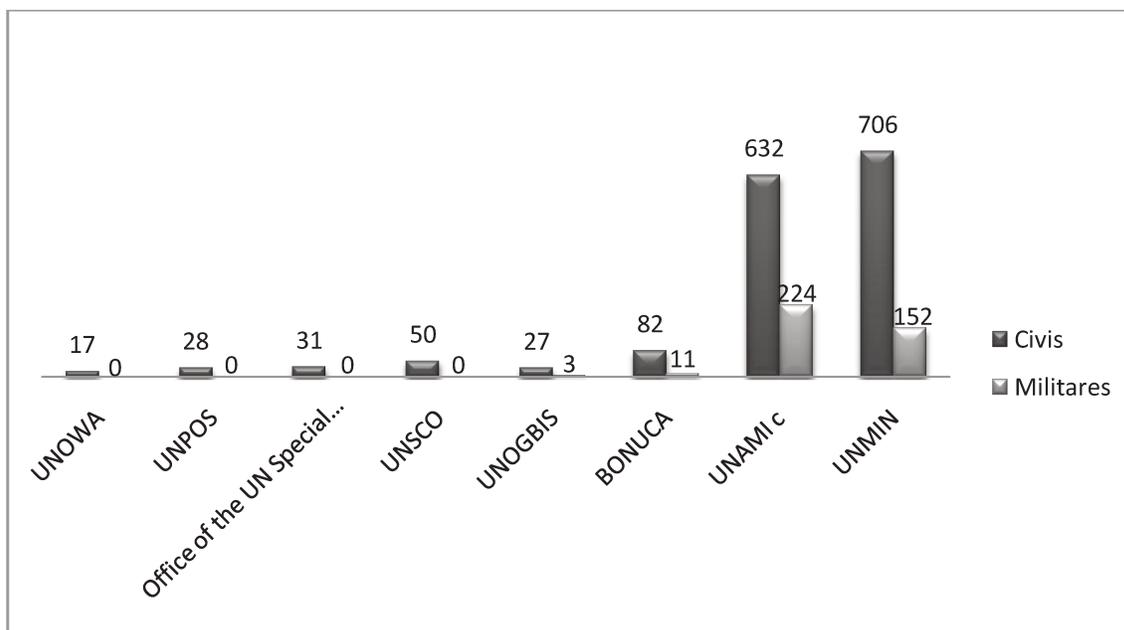


Fonte: Gráfico elaborado pela autora com dados do DPKO - ONU

Das dezessete missões de paz do DPKO em andamento, cinco se destacam pela proporção de civis particularmente alta em relação ao componente militar: UNMOGIP (78%), UNTSO (60%), UNOMIG (65%), UNMIK (53%) e MINURSO (50%). Duas dentre estas cinco são as primeiras operações lançadas pelas Nações Unidas, o que indica que elas podem ter atingido seus objetivos militares e passado para uma fase de presença predominantemente civil no processo da intervenção. Essa explicação é válida para as outras três, que foram iniciadas nos anos 90? Muito provavelmente, a resposta é negativa, visto que elas sofreram a influência da abordagem abrangente da segunda geração de operações de paz, proposta por Boutros Boutros-Ghali.

A Figura 10 a seguir mostra as proporções de cargos civis em operações civis. Ao contrário da Figura anterior, enquanto que apenas metade das missões tem 100% de cargos civis, a outra metade ainda tem altas porcentagens de civis, que oscilam entre 90% (UNOGIBS) a 74% (UNAMI) do total. Há mais do que uma mera coincidência no fato que as maiores porcentagens de militares em operações políticas do DPA em andamento estão localizadas em regiões onde não há operações militares ativas da ONU, que são o Nepal e o Iraque.

**Figura 19 Cargos em operações em andamento mantidas pelo DPA, distribuídos por tipo para cada missão.**



Fonte: Gráfico elaborado pela autora com dados do DPA – ONU.

Uma observação mais detalhada dos dados revela que em três das quatro operações da Figura 10 onde há pessoal militar, este é sempre composto por observadores ou conselheiros (*advisers*). Ao contrário de todas as outras, a operação política da ONU no Iraque (UNAMI\*) possui tropas. A UNAMI conta com 219 soldados e apenas cinco observadores militares. Esta é uma boa indicação de que o DPA, criado para gerenciar operações políticas da ONU, pode estar lidando com problemas de operações de paz, assim como o DPKO tem suas operações políticas. A diferença é que esta operação em particular

---

\* NO gráfico, a letra “c” após a operação UNAMI indica que ela ainda não atingiu o nível de pessoal autorizado.

não foi apresentada como operação de paz, mas sim como uma operação política de consolidação da paz.

### **Tendências Observadas**

O órgão decisório sobre questões de manutenção da paz dentro da ONU, o Conselho de Segurança, representou uma inovação em relação à Liga das Nações por reunir as grandes potências aliadas e conferir-lhes a prerrogativa de decidir sobre as medidas a serem tomadas por todos os membros em conjunto em caso de eventos que afetem a paz e a segurança internacional.

O instrumento mais importante desta atuação são as operações de paz, que evoluíram consideravelmente desde sua criação no final dos anos 40. Embora a possibilidade de cooperação com arranjos regionais de segurança estivesse prevista no texto original de sua Carta, tal dispositivo só se torna comum a partir dos anos 90. Uma tendência observada na pesquisa que realizei é a crescente autonomia destas organizações em relação à ONU, e sua afirmação como atores globais de segurança, em que pese seu caráter regional de adesão.

Enfim, além da emergência de novos atores, nota-se uma mudança importante que acontece durante o período pós-guerra fria: a especialização e diversificação das operações de paz. Cada vez mais distantes do padrão tradicional, os novos tipos de operações agora contém estágios posteriores ao cessar-fogo no caso das operações militares e posteriores às primeiras eleições, no caso das operações civis. Muitas delas estabelecem até uma administração interina, as instituições legais e legislativas. A UE já lançou várias

destas missões, inspirada no trabalho da ONU. O número de operações civis da UE já supera o de operações militares.

A tendência mais clara observada nestes dados é o aumento expressivo de cargos para civis em operações de paz, acima dos níveis de crescimento do pessoal militar. Há também a presença de militares em operações civis, até mesmo tropas em um dos casos. Tais mudanças refletem uma transformação maior, dos próprios conceitos de segurança (CHAWLA, 2001). As intervenções internacionais têm se tornado cada vez mais complexas, já que se espera que elas tragam cada vez mais resultados em longo prazo.

## CONCLUSÕES

Após a segunda Guerra Mundial o mundo foi se reorganizando rapidamente em torno de novos acordos e instituições. A principal delas é sem dúvida a ONU, que se destaca por ser uma organização intergovernamental com adesão universal <sup>86</sup>.

Somaram-se à ONU várias organizações mais restritas, durante a guerra fria. No curto intervalo de apenas dez anos, entre 1948 e 1958, enquanto a Guerra Fria ainda estava tomando forma, foram firmados diversos tipos acordos de segurança e defesa coletiva. Tais acordos colocaram todas as peças do jogo de xadrez novamente no tabuleiro, ainda que algumas estivessem desta vez em lados opostos em relação à II Guerra Mundial.

Entre as várias organizações de segurança emergentes durante a guerra fria, destaco que a maior parte surgiu por iniciativa dos Estados Unidos. Alguns exemplos são a Organização dos Estados Americanos (OEA), a OTAN, e suas irmãs menores, a Organização do Tratado Central (CENTO ou Pacto de Bagdá) e a Organização do Tratado do Sudeste Asiático (SEATO).

Entretanto, após a adesão da Alemanha Ocidental à OTAN a União Soviética foi responsável pela criação de uma organização antagonista: promoveu o Tratado de Amizade, Cooperação e Assistência Mútua, ou simplesmente Pacto de Varsóvia, nome pelo qual acabou ficando conhecida a organização emergente deste instrumento legal, responsável pela defesa coletiva do bloco soviético durante a guerra fria.

---

<sup>86</sup> Embora a ONU depois tenha hoje acesso universal é fato que os inimigos dos aliados, ou seja, as nações derrotadas na II Guerra Mundial não puderam aderir durante a primeira década de existência daquela organização. A Itália aderiu em 1955, o Japão em 1956 e as duas Alemanhas, de uma só vez, apenas em 1973.

No período pós-guerra fria, assim como aconteceu no pós II Guerra Mundial, houve um crescimento sem precedentes no número de organizações internacionais em todos os aspectos do relacionamento intergovernamental, mas algumas instituições da Guerra Fria foram mantidas.

A ONU continuou em atividade após o fim da Guerra Fria, mas o Conselho de Segurança manteve o formato que tinha desde a sua criação, que já não mais refletia o contexto internacional, principalmente em função da ausência da Alemanha e do Japão entre os membros permanentes. As pressões por reformas foram inicialmente ofuscadas, contudo, pelo expressivo aumento na atividade do Conselho de Segurança e do Departamento de Operações de Paz (JALILOSSOLTAN, 2000). A ONU experimentou sucessos e fracassos com estas operações e acabou desenvolvendo o conceito de construção ou reconstrução do Estado, para evitar a recorrência de conflitos e o prolongamento das operações militares. Não só na Europa, mas também na África e em outras partes do mundo foram iniciadas diversas missões de caráter humanitário com componentes militar e civil e de apoio à resolução de conflitos (DURCH, 2006).

Os anos 90 também assistiram ao consenso entre as potências europeias de que a sua forma supranacional deveria ser dotada de uma expressão política e não apenas econômica, mas não foi fácil chegar a um acordo sobre a política exterior comum. A Comunidade Econômica Européia se transformou em União Européia, mas a Política Européia de Segurança e Defesa só ganhou projeção a partir de 1999 e operacionalidade em 2003, sempre em coordenação com a OTAN.

A OEA, criada em 1948, foi reativada em 1994 e cresceu desde então, e recebeu a adesão de três países que se tornaram independentes e do até então isolado

Canadá.<sup>87</sup> Contando com a participação mais ativa de seus membros e promessas de cooperação por parte dos Estados Unidos, a OEA ainda hoje tenta superar os problemas da guerra fria. Ela desenvolveu uma série de novas estruturas relacionadas à segurança, já que seus problemas econômicos, sociais e ambientais passaram a ser descritos como ‘novas ameaças’ à segurança dos Estados membros. A OEA tem 61 observadores permanentes, dentre eles a Rússia e a União Européia.

Também a ASEAN, uma instituição criada durante a Guerra Fria, intensificou a partir dos anos 90 a cooperação entre os seus membros, cujo número também cresceu. O bloco se tornou uma área de livre comércio em 1991, já contando com Brunei, que havia aderido em 1984. O Vietnã aderiu depois, em 1995 e Mianmar em 1997. A adesão mais recente foi de Camboja, em 1999. Além de seus membros, a ASEAN tem uma série de países parceiros e ampliou o debate sobre a região em diversos fóruns periódicos, que contam com a participação de dezenas de atores, entre eles Estados Unidos, União Européia e Rússia.

E enfim, temos a OTAN, que se distingue das quatro organizações citadas acima por ser também uma aliança militar. Tal característica faz com que a sua permanência após o fim da Guerra Fria seja uma exceção notável à teoria das alianças. Esta tese se concentrou no estudo da OTAN e tratou do processo através do qual uma aliança criada entre uma dúzia de países para conter a União Soviética e seus aliados durante a

---

<sup>87</sup> O Canadá passou toda a Guerra Fria sem aderir à OEA, e só se tornou um observador naquela organização no início dos anos 70. Antes dessa decisão, o Canadá havia respondido aos questionamentos do Brasil sobre sua posição em relação à OEA, por ocasião de uma visita ao à época do lançamento da Operação Pan-Americana. Ver: CANADA, Department of External Affairs, External Affairs, Vol. 25, Chapter V, Part II, “Telegram 186” Rio de Janeiro, November 22 1958, p. 526. URL: <<http://www.dfait.gc.ca/department/history-histoire/dcer/details-en.asp?intRefid=8610>>. Acessado em 30 de setembro de 2008.

Guerra Fria sobreviveu ao fim deste conflito, contrariando várias previsões, e se tornou na opinião de Colin Powell (ex-Secretário de Estado, ex-Comandante do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, e ex-Conselheiro de Segurança Nacional dos Estados Unidos) a aliança militar mais bem-sucedida entre todas as que os Estados Unidos já criaram (POWELL, 2004).

Meu objetivo neste capítulo foi realizar uma análise detalhada de uma mudança fundamental que ocorre no período pós-guerra fria, quando a OTAN sai da condição de instituição candidata à obsolescência e passa à condição de ator central do setor de segurança internacional. Para isso analisei o seu processo de expansão, as teorias mais difundidas sobre o seu fim ou permanência, a sua transformação conceitual e estrutural, e a sua atividade, em termos de suas operações em perspectiva comparada.

Embora estes quatro eixos tenham me permitido organizar o problema de pesquisa, como havia dito na introdução deste trabalho, as questões pertencentes a cada um deles estão bastante interligadas. Na conclusão deste trabalho de tese, portanto, pretendo retomar alguns pontos discutidos ao longo dos capítulos e explorar algumas pontes entre os temas apresentados.

### **Permanência e Alargamento**

Com o fim pacífico da Guerra Fria os Estados Unidos assumiram o posto de superpotência única, com poder militar sem paralelo, e poderiam ter dissolvido a OTAN, uma aliança que contrariava sua tradição de não firmar alianças permanentes, uma

recomendação de George Washington, ou de não se emaranhar em alianças<sup>88</sup>, conforme proposto por Thomas Jefferson.

Os Estados Unidos e também o Canadá, contudo, mantiveram seu compromisso com a defesa Européia, mas a crescente expansão da OTAN concomitante à expansão da União Européia cria certas contradições e riscos para a permanência da OTAN por longo prazo.

Sobre a questão do alargamento da OTAN, uma ponte foi traçada no Capítulo 3 como processo de transformação da UEO e outros mecanismos de integração europeus, em função da emergência da UE. No Capítulo 1, eu já havia destacado que o pertencimento à Europa é o critério para inclusão na OTAN. Uma fonte de tensões é a possível contradição entre a superposição de membros pode ser visualizada nos Apêndices 1, 2, e 6.

Contudo, quando a sua expansão toma a direção do Cáucaso Sul, é impossível evitar a questão da inclusão da Rússia, com todas as conseqüências que uma decisão positiva ou negativa pode acarretar. Um exemplo recente foi a proposta feita pelos Estados Unidos em 2007 de instalação de escudos antimísseis na República Tcheca e na Polônia. Esta proposta irritou a Rússia, pela clara conseqüência de que tais equipamentos reduziriam seu poder de dissuasão. Os. Ainda que os Estados Unidos tenham afirmado que tais escudos estariam voltados para o Oriente Médio, a Rússia não se mostrou convencida, pois Estados Unidos já haviam se retirado do tratado de mísseis antibalísticos em 2001, e

---

<sup>88</sup> Tradução livre da autora para o termo *entangling alliances* proposto por Thomas Jefferson, em seu discurso de posse em 04 de Março de 1801. Frase no idioma original: "peace, commerce, and honest friendship with all nations, entangling alliances with none." Apud KAPLAN, Lawrence. *Entangling Alliances with None: American Foreign Policy in the Age of Jefferson*. Kent, Ohio: Kent State University Press, 1987.

retaliou com denúncia ao tratado de limitação de forças convencionais (CFE, na sigla em inglês) (CHIVERS & LANDLER, 2007).

Em 1989 a OTAN havia seguido a decisão unilateral da União Soviética de reduzir suas forças convencionais. Estas políticas foram produto de cinco anos prévios de negociações no âmbito da então CSCE e abriram caminho para as negociações que levariam a assinatura do CFE, no ano seguinte. Este tratado reduziu e limitou a quantidade de tropas e armamentos na Europa ocidental e oriental, e também na faixa de fronteira ocidental russa. É importante lembrar, contudo, que a OTAN mais que dobrou seu número de membros desde 1990, ano da assinatura deste tratado de redução de forças e equipamento convencional. Considerada como um todo, ela já havia violado os limites de equidade do tratado em relação aos estoques e tropas da Rússia (ROMANOV, 2007; IISS, 2006).

### **Operações e a Alargamento**

Além disso, podemos interligar a questão do alargamento à questão das operações. Afinal, os países da PpP com intenção de receberem convites para se tornarem novos membros trataram de demonstrar seu compromisso participando não só nas operações militares da OTAN, mas também contribuindo com tropas nas operações lideradas pelos Estados Unidos na forma de coalizões, como foi o caso no Afeganistão e no Iraque.

Vários países da PpP contribuem ativamente na operação internacional de assistência ao setor de segurança do Afeganistão (ISAF, na sigla em inglês) liderada pela

OTAN com mandato da ONU, como mostrado na Tabela 9, que compara o total de forças ativas com o total de forças dedicadas à operação ISAF, por país contribuinte.

**Tabela 10 Porcentagem de tropas de cada país na operação de paz no Afeganistão (ISAF) liderada pela OTAN, por país, em junho de 2008.**

Parceria	País	Contribuição*	Forças Ativas	Porcentagem na ISAF
CPEA	Albânia	140	11020	1,27%
OTAN	Alemanha	3370	245702	1,37%
CPEA	Áustria	1100	39600	2,78%
CPEA	Azerbaijão	45	66740	0,07%
OTAN	Bélgica	375	39690	0,94%
OTAN	Bulgária	420	40747	1,03%
OTAN	Canadá	2500	64000	3,91%
CPEA	Croácia	210	17660	1,19%
OTAN	Dinamarca	690	29960	2,30%
OTAN	Eslováquia	70	17129	0,41%
OTAN	Eslovênia	70	5973	1,17%
OTAN	Espanha	800	149150	0,54%
OTAN	Estados Unidos	23550	1498157	1,57%
OTAN	Estônia	120	4100	2,93%
CPEA	Macedônia	140	10890	1,29%
CPEA	Finlândia	65	29300	0,22%
OTAN	França	1670	254895	0,66%
OTAN	Grécia	150	156600	0,10%
OTAN	Holanda	1770	45608	3,88%
OTAN	Hungria	205	32300	0,63%
CPEA	Irlanda	7	10460	0,07%
OTAN	Itália	2350	186049	1,26%
DM	Jordânia	90	100500	0,09%
OTAN	Letônia	75	5696	1,32%
OTAN	Lituânia	200	13850	1,44%

\* Os números informados não refletem a situação de tropas no local em um dado instante, mas a contribuição em geral já que existem rodízios e baixas.

OTAN	Luxemburgo	9	900	1,00%
OTAN	Noruega	580	15800	3,67%
CC	Nova Zelândia	160	9051	1,77%
OTAN	Polônia	1140	127266	0,90%
OTAN	Portugal	165	42910	0,38%
OTAN	Reino Unido	8530	180527	4,73%
OTAN	República Tcheca	370	23092	1,60%
OTAN	Romênia	570	74267	0,77%
CPEA	Suécia	250	24000	1,04%
OTAN	Turquia	760	510600	0,15%
Média		1506,171	116691,1	1,38%
Total		52716	4084189	1,29%

**Fonte: Quadro elaborado pela autora. Dados sobre tropas da ISAF obtidos do material de propaganda "ISAF Placemat" de 10 de junho de 2008. Dados sobre total de tropas ativas obtido da publicação Military Balance, do IISS.**

Um fato interessante revelado nesta tabela é que os aspirantes convidados em 2008 a iniciar as negociações de adesão contribuem com uma proporção considerável de tropas vis-à-vis o seu contingente total. É o caso da Albânia, Croácia e (Ex-República Jugoslava da) Macedônia, com porcentagens comparativamente altas de comprometimento de tropas. O recente convite para que a Albânia, da Croácia e possivelmente a (Ex-República Jugoslava da) Macedônia se tornarem os próximos membros da OTAN pode ter sido ao menos em parte motivado por essa estratégia de apoio expressivo na operação mais importante da OTAN. Uma informação importante, que não aparece na tabela, é que os países do leste europeu em geral enviam suas tropas à ISAF sem restrições ao uso que se faça delas. Os países da União Européia em geral enviam uma série de restrições ao

emprego de suas tropas, especialmente após vários casos de baixas entre seus soldados (JOHN, 2006).

Porém, um fato curioso é que, de acordo com a Tabela 9, vários países superam os Estados Unidos em porcentagem do contingente atuando na ISAF. Mais curioso ainda é que dois destes países não aspiram fazer parte da OTAN: a Áustria e a Nova Zelândia. A Áustria foi um dos primeiros membros do Conselho de Cooperação do Atlântico Norte (hoje Conselho de Parceria Euro-Atlântico) e a Nova Zelândia tem uma parceria informal com a OTAN<sup>89</sup>.

Embora os Estados Unidos tenham um contingente total estimado em 1,5 milhões de soldados, apenas aproximadamente 23 mil deles integram a operação ISAF liderada pela OTAN com mandato das Nações Unidas. Contudo, é importante lembrar que outros 18 mil fazem parte da coalizão multinacional liderada pelos Estados Unidos no Afeganistão (*Operation Enduring Freedom*).<sup>90</sup>

Considerando então as duas frentes de ação que os Estados Unidos mantêm no Afeganistão, este país compromete algo em torno de 2,7% de suas tropas, uma porcentagem que ainda assim é superada por alguns membros da OTAN, considerando apenas os números deles na ISAF. Dentre os membros da OTAN que superam os Estados Unidos em porcentagem de contingente estão o Reino Unido, o Canadá, a Holanda, a Noruega e a até a Estônia. Duas observações merecem destaque: 1) Alemanha e França, os dois principais

---

<sup>89</sup> A Nova Zelândia é um dos países que tem uma parceria informal com a OTAN denominada “Países de Contato” (*Contact Countries*).

<sup>90</sup> Dados atualizados até fevereiro de 2008 disponíveis na versão online da publicação do International Institute for Strategic Studies: IISS. *The Military Balance* London: The International Institute for Strategic Studies. (Acesso online restrito).

parceiros na Europa continental não estão entre os maiores contribuintes da ISAF relativamente às suas capacidades militares; 2) A Itália é a décima e a França a décima - segunda entre os maiores contribuintes de tropas e polícia para as operações de paz das Nações Unidas<sup>91</sup> (ONU, 2008).

Além dos países listados outros também contribuem, em menor escala. A Islândia, que é membro fundador da OTAN, mas não tem forças armadas próprias apenas uma guarda costeira, contribui com 10 paramilitares. A Geórgia e a Ucrânia, que são parceiros da OTAN (dentro do Conselho de Parceria Euro-Atlântico) cederam pequenos contingentes (um e três militares, respectivamente). A Austrália, que mantém uma parceria informal com a OTAN, enviou dois soldados. Finalmente, há também uma pequena participação de Cingapura na ISAF, com dois soldados, embora este país não esteja ligado à OTAN por parceria alguma.

### **Permanência e Operações**

Observa-se que o momento em que a OTAN passa a agir globalmente coincide com o início da atuação militar independente da UE e também suas primeiras operações de caráter civil. Mais tarde também a UA explorou as possibilidades de cooperação com estas duas agências, além da ONU, em suas operações militares, que até o momento estiveram restritas ao continente africano. A OSCE, por sua vez, não possui missões militares, e atua apenas no campo político e social. Esta organização possui, aliás, competência amplamente reconhecida em missões de observação eleitoral.

---

<sup>91</sup> A preferência dos países europeus por missões civis, discutida no Capítulo 4, pode ser um viés importante neste último dado.

A OEA, ao contrário das organizações citadas anteriormente, atuou militarmente para manter a segurança regional durante, mas não após a guerra fria. Sua única operação militar teve lugar na República Dominicana, mas foi vista como parcial e subserviente aos interesses dos Estados Unidos. Questionamentos sobre sua legitimidade a afastaram de qualquer atuação militar, mantendo apenas instrumentos diplomáticos na área de resolução de conflitos.

A OTAN também sofreu com vários questionamentos sobre sua legitimidade na ocasião de sua intervenção em Kosovo. A participação da OTAN em operações militares fora do território dos estados membros e além da cláusula de defesa coletiva contra um agressor já coloca uma série de questões controversas para o cenário da segurança internacional. Uma complicação adicional surge quando esta Aliança deixa de se submeter à autorização do Conselho para iniciar operações, ainda que de alegado caráter humanitário.

Conforme o estudo realizado por Albane Geslin (2005), tal problema tem como causa tanto a atitude das organizações internacionais de segurança, quanto a do próprio Conselho de Segurança. Ao contrário do que determina a Carta das Nações Unidas, as organizações regionais de segurança muitas não pedem autorização prévia ao Conselho de Segurança para adotar medidas coercitivas. Por seu lado, o Conselho de Segurança evita, em suas resoluções, recorrer especificamente às organizações regionais de segurança na concessão de mandatos para ações militares.

Este problema prático abre espaço para ações ilegais das organizações e perda de autoridade do Conselho de Segurança. Para tentar legitimar suas ações, as organizações

recorrem a “habilitações implícitas”, decorrentes de suas próprias interpretações do texto de resoluções do Conselho de Segurança.

No caso específico da OTAN em Kosovo, por exemplo, este tipo de tentativa de legitimação falhou, já que na resolução do Conselho de Segurança utilizada *a posteriori* pela OTAN para justificar o bombardeio da Sérvia não há a autorização para o recurso à força (GESLIN, 2005, pp. 35-36)<sup>92</sup>.

No caso da solicitação direta de um chefe de Estado para que a OTAN realizasse uma operação militar, como aconteceu no caso do Paquistão, por exemplo, a legitimidade poderia advir do consentimento. O consentimento pode, contudo, ser questionado, já que é difícil determinar a existência de constrangimentos anteriores ou até posteriores à delegação de poder.

### **Transformação, Operações e Permanência**

A nova fase da OTAN reflete não só a sua capacidade de adaptação aos novos desafios de um cenário internacional marcado por considerável incerteza, mas também a incerteza quanto a sua utilidade neste novo cenário. O envolvimento da OTAN nos conflitos separatistas do Leste Europeu, depois de passar toda a Guerra Fria sem qualquer engajamento em conflito, é uma mudança e tanto. Tanto a relutância inicial em

---

<sup>92</sup> A resolução 1199 de 23 de setembro de 1998, enquanto enfatiza a necessidade de evitar uma catástrofe humanitária em Kosovo e a necessidade de garantir o respeito aos direitos humanos dos kosovares, também reafirma que tais objetivos devem ser atingidos por meios pacíficos e que as atividades de estrangeiros no país se limitam a operações de monitoramento dos acordos estabelecidos. Ao fim, o documento menciona que “em caso de descumprimento das medidas exigidas nesta resolução e na resolução 1160 (1998), o Conselho de Segurança decide considerar ação futura e medidas posteriores para manter ou restabelecer a paz e estabilidade na região” (ONU. Conselho de Segurança., 1998)

atuar na ex-Iugoslávia quanto a precipitação em relação aos bombardeios em Kosovo, e juntamente com as outras várias operações formam um conjunto de erros e acertos que ao fim e ao cabo pareciam ter oferecido à OTAN uma nova missão. Essa nova missão ligada à intervenção em conflitos se inseria em uma política dos Estados-membros, que não só transformaram a OTAN em uma organização relevante no pós Guerra fria, mas também lhe deram alcance global e a mantém em constante expansão.

Em linhas gerais, podemos dizer que o processo de transformação da OTAN foi uma forma de adaptar para novas funções as capacidades já existentes de uma organização militar cuja principal hipótese de emprego havia sido subitamente eliminada. Atuando primeiro na Europa, onde foram percebidos seus interesses imediatos de restabelecimento da paz e segurança, a OTAN recebe uma série de críticas, e se sustenta basicamente em sua eficiência relativa a outras organizações: comparativamente a outras organizações no ramo de operações de paz, possui mais recursos, tem pessoal mais bem treinado e mais disponível.

Em função da ameaça representada pelo terrorismo internacional, cujos efeitos foram sentido tanto em Nova Iorque quanto em Madrid, a OTAN passou a agir fora da sua área, em operações no sudeste da Ásia e Oriente Médio. Atuou também na África, em uma operação de caráter humanitário e até no Paquistão, através do envio de uma equipe de reconstrução após um terremoto que assolou aquele país. A dispersão observada na localidade das operações da OTAN transparece a falta de foco. A OTAN têm se mantido bastante ocupada, e ainda não tomou uma decisão difícil no *trade-off* entre a liberdade e legitimidade de ação, esta última conferida pelas Nações Unidas.

Além disso, mesmo com a sua expansão geográfica e atuação global, a OTAN não encontrou um nicho de atuação exclusivo, como o que ocupava durante a Guerra Fria. A emergência da PESC, cuja falta de autonomia inicial fez crer que a OTAN seria ainda necessária, mudou definitivamente o panorama da segurança regional na Europa. Hoje a UE não apenas continua missões iniciadas pela OTAN, mas mantém operações onde a OTAN não está presente, e conduz também operações militares autônomas, principalmente na África.

Atualmente a UE rivaliza apenas com a ONU por ter agregado à PESC os componentes militares e civis necessários para operações de paz. A OTAN não tem planos de desenvolver componentes civis, mas é difícil estabelecer quais os benefícios para os aliados europeus desta alternativa, em termos dos princípios de não-duplicidade estabelecidos nos Acordos *Berlin Plus*. A hipótese mais provável é que a OTAN continue realizando tarefas civis de segurança (polícia), estabilidade, transição e reconstrução (SSTR, na sigla em inglês) através do seu pessoal militar, como fez recentemente os Estados Unidos através de uma diretiva presidencial para o Departamento de Defesa (ESTADOS UNIDOS, 2005).

Os defensores da permanência da OTAN afirmam que a UE não tem as capacidades suficientes, e de fato são dos Estados Unidos a maior parte das capacidades da OTAN, quase duas vezes maiores que as dos aliados europeus somadas, para ser mais exata (IISS, 2006). Fortalecendo a PESC, contudo, os aliados podem estar reforçando ou o pilar europeu da aliança atlântica, ou apenas a sua própria segurança. Desta decisão depende a permanência da OTAN.

## REFERÊNCIAS\*

- ALLISON, R. Le maintien de la paix dans les états successeurs de l'Union Soviétique. *Cahiers de Chaillot*, Paris, v. 18, nov. 1994. 60p.
- ANNAN, K. *Larger Freedom: towards development, security, and human rights for all - Report of the Secretary-General*, New York: United Nations, Department of Public Information, 2005.
- ARON, R. *Paz e Guerra entre as Nações*. 2ª ed. Brasília: Editora da UnB, 1986.
- BAKER, J. A. (III). Russia in NATO? *The Washington Quarterly*, v.25, n.1, p. 95–103, 2002.
- BALDWIN, D. A. Security Studies and the End of the Cold War. *World Politics*, v. 48 n. 1, p. 117-141, 1996.
- BARANY, Z. D. *The Future of NATO Expansion: four case studies*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2003.
- BELLAMY, A.J.; McDONALD, M. Securing International Society. *Australian Journal of Political Science* v.39, n.2, p. 307-330, jul., 2004.
- BERTAZZO, J. A nova agenda internacional de segurança põe a democracia brasileira em risco? *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.50, p.25-41, 2007.
- BESCHLOSS, M. R.; TALBOTT, S. *At the highest levels: the inside story of the end of the Cold War*. Boston, MA: Little, Brown, 1993 Apud EYAL, J. NATO's Enlargement: Anatomy of a Decision. *International Affairs*, v.73 n.4, p.695-719, 1997.
- BOUTROS-GHALI, B. An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping – Document A/47/277 - S/241111, 17 June 1992. New York: Department of Public Information of the United Nations, 1992.
- BRZEZINSKI, Z. *The Grand Chessboard - American Primacy and its Geostrategic Imperatives*. New York: Basic Books, 1997.
- BRZOSKA, M. *The Reporting of Military Expenditures*. *Journal of Peace Research*, v.18 n.3, p.261-275, 1981.

---

\* Lista de obras citadas nesta tese, elaborada com base na norma NBR 6023, de 2002, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

BULL, H. *The Anarchical Society: a study of order in world politics*. New York: Columbia University Press, 1977.

BUZAN, B. Peace, Power, and Security: Contending Concepts in the Study of International Relations. *Journal of Peace Research*, v.21 n.2, p.109-125, 1984.

\_\_\_\_\_. New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century. *International Affairs*, v.67 n.3, p.431-451, 1991b.

\_\_\_\_\_. From International System to International Society: Structural Realism and Regime Theory Meet the English School. *International Organization*, v.47 n.3, p.327-352, 1993.

\_\_\_\_\_. *People, States and Fear: an Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. 2<sup>nd</sup> ed. New York: Harvester, 1991.

\_\_\_\_\_.;WAEVER, O.; WILDE, J. D. *Security: a new framework for analysis*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 1998.

CANADA. Department of External Affairs, External Affairs, v. 25, ch. V, part II, Telegram 186 Rio de Janeiro, 22 nov. 1958, p. 526. Disponível em:  
<<http://www.dfait.gc.ca/departement/history-histoire/dcer/details-en.asp?intRefid=8610>>. Acesso em: 30 set. 2008.

CARR, E. H. *Vinte anos de crise (1919-1939)*. Brasília/São Paulo: Editora da UnB, Imprensa Oficial de São Paulo/IPRI, 2001.

CHARLEMAGNE: Javier Solana, Europe's diplomat-in-chief. *The Economist*, v.355 n.8165, 08 Apr. 2000, p.58.

CHATHAM HOUSE. *Atlantic alliance: NATO's role in the free world*. London: Greenwood Press, 1952. (Report by a Chatham House Study Group)

CHAWLA, S. Trends in United Nations peacekeeping. *Strategic Analysis*, v.24 n.10, p.1895-1909, Jan., 2001.

CHIVERS , C. J.; LANDLER, M. Putin to Suspend Pact with NATO. The New York Times, Moscow, 26 Apr. 2007. Disponível em:  
<<http://www.nytimes.com/2007/04/27/world/europe/27russia.html>> Acesso em 05 fev. 2009.

CHURCHILL, W. Sinews of Peace - Speech Delivered on 5th March 1946 at the Westminster College in Fulton, Missouri. Disponível em:  
<<http://www.winstonchurchill.org/i4a/pages/index.cfm?pageid=429>> Acesso em: 09 set. 2008.

COHEN, R ; MIHALKA, M. *Cooperative Security : new horizons for international order*. Garmisch-Partenkirchen: George C. Marshall Center, 2001.

CROFT, S. Guaranteeing Europe's Security? Enlarging NATO again. *International Affairs*, v.78 n.1, p.97-114, Jan., 2002.

CROWE, B. A common European foreign policy after Iraq? *International Affairs*, v.79, n. 3, p.533-546, May, 2003.

CONFERENCE ON SECURITY AND COOPERATION IN EUROPE. *Document of the Stockholm Conference on Confidence- and Security-Building Measures and Disarmament in Europe*. Disponível em: <[http://www.osce.org/documents/fsc/1986/09/4261\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/fsc/1986/09/4261_en.pdf)> Acesso em: 12 set. 2008.

DEMERTZIS, N; PAPATHANASSOPOULOS, S. and ARMENAKIS, A. Media and Nationalism: The Macedonian Question. *The Harvard International Journal of Press Politics*, v. 4 n. 3, p.26-50, 1999.

DEUTSCH, K. Para um Modelo Interdisciplinar de Estabilidade e Mudança Mundial. *Documentação e Atualidade Política*, v.4 n. 3, p. 24 -33, 1977.

\_\_\_\_\_. *Political Community and the North Atlantic Area*. Princeton: Princeton University Press, 1957.

DINERSTEIN, H. S. The Transformation of Alliance Systems. *The American Political Science Review*, v.59 n.3, p.589-601, 1965.

DUFFIELD, J. S. Political Culture and State Behavior: Why Germany Confounds Neorealism. *International Organization*, v.53 n.4, p.765-803, 1999.

\_\_\_\_\_. International Regimes and Alliance Behavior: Explaining NATO Conventional Force Levels. *International Organization*, v.46 n. 4, p.819-855, Autumn 1992.

DURCH, W. J. *Twenty-First Century Peace Operations*. Washington, D. C.: United States Institute of Peace/Henry L. Stimson Center, 2006.

\_\_\_\_\_. (ed.) *The Evolution of UN Peacekeeping: Case Studies and Comparative Analysis*. New York: St. Martin's Press, 1993.

EUROPE: Javier Solana; Charlemagne. *The Economist* 361(8248), November 17, 2001, p. 48.

EYAL, J. NATO's Enlargement: Anatomy of a Decision. *International Affairs*, v.73 n. 4, p.695-719, 1997.

FARRELL, T. Constructivist Security Studies: Portrait of a Research Program. *International Studies Review*, v.4 n. 1, p.49-72, 2002.

FEDOROV, I. A Global Web of Terror. *International Affairs* v.49 n. 3, p.93-101, 2003.

- FERREIRA, S. R. *Alemanha reunificada: o debate nacional sobre política externa e identidade*. 2008. 120 p. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP.
- FISCHER, J. An Answer to the Russian Challenge. *Project Syndicate/Institute for Human Sciences*, Berlin, jan. 2009. Disponível em: <<http://www.project-syndicate.org/commentary/fischer34/English>> Acesso em: 03 fev. 2009.
- FRANÇA. Declaração do Governo Francês sobre a Organização do Tratado do Atlântico Norte. *The New York Times*, March 10, 1966. Apud CLEVELAND, H. van B. *The Atlantic Idea and its European Rivals*, New York: McGraw-Hill Book Co., 1966.
- FREDERKING, B. Constructing Post-Cold War Collective Security. *The American Political Science Review*, v.97 n. 3, p.363-378, 2003.
- GADDIS, J. L. *We now know: rethinking Cold War history*. Oxford: Clarendon Press, 1998.
- \_\_\_\_\_. One Germany – in both Alliances. *The New York Times*, New York, p. 27, 21 March 1990.
- GATES, Robert. Le reseinment, la communauté internationale et le nouveau désordre mondial. *Défence Nationale*, 52e année, p.152-160, Avril 1996.
- GLASER, C. L. Why NATO is Still Best: Future Security Arrangements for Europe. *International Security*, v. 18, n. 1., pp. 5-50, Summer 1993.
- GLEASON, G.; SHAIHUTDINOV, M. E. Collective Security and Non-State Actors in Eurasia. *International Studies Perspectives*, v. 6, p.274-284, 2005.
- GOLDGEIER, J. M. *Not Whether But When: The U.S. Decision to Enlarge NATO*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1999.
- GOLDSTEIN, A. Discounting the Free Ride: Alliances and Security in the Post-Cold War World. *International Organization*, v.49 n.1, p.39-71, Winter 1995.
- GOULDING, M. The Evolution of United Nations Peacekeeping. *International Affairs*, v.69 n. 3, p.451-464, July 1993.
- HERZ, J. Idealist Internationalism and the Security Dilemma, *World Politics*, v. II, p. 157-180, 1950.
- HILL, S. M.; MALIK, S. P. *Peacekeeping and the United Nations*. Aldershot/Brookfield: Dartmouth Publishing Company, 1996.
- HUMAN SECURITY REPORT PROJECT. *Human Security Report*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

HULL, C. Bases of the Foreign Policy of the United States, *Department of State Bulletin*, 25 March 1944, p.276. Apud CLEVELAND, H. van B. *The Atlantic Idea and its European Rivals*, New York: McGraw-Hill Book Co., 1966.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES. *The Military Balance*. London: The International Institute for Strategic Studies, 2006.

INDEPENDENT INTERNATIONAL COMMISSION ON KOSOVO. *The Kosovo report: conflict, international response, lessons learned*. Oxford: Oxford Univ. Press, 2000.

ISMAY, L. *NATO: The First Five Years, 1949-1954*. Paris: NATO, 1956. Apud JORDAN, R. S. *The NATO International Staff/Secretariat, 1952 - 1957: a study in international administration*. London: Oxford Univ. Press, 1967.

JALILOSSOLTAN, N. Les Nations Unies et le maintien de la paix après la fin de la guerre froide. *Arès*, n.45, v. XVIII, fasc. 2, p.29-49, Mai 2000.

JEFFERSON, T. *Inauguration Speech*. (Discurso de posse em 04 de Março de 1801). Apud KAPLAN, L. *Entangling Alliances with None: American Foreign Policy in the Age of Jefferson*. Kent, Ohio: Kent State University Press, 1987.

JERVIS, R. *Cooperation under the Security Dilemma*. In: ART, R. J.; WALTZ, K. N. (eds.) *The Use of Force: Military Power and International Politics*. 3<sup>rd</sup> edition. Laham: University Press of America, 1988, p.67-97.

JOHN, M. NATO Treads Cautiously into Afghan Quagmire. *Reuters*, Brussels, 27 Jan. 2006 Disponível em: <<http://www.reuters.com/>>. Acesso em: 02 fev. 2007.

JORDAN, R.S. *NATO International Staff/Secretariat, 1952 - 1957: a study in international administration*. London: Oxford Univ. Press, 1967.

KAPLAN, L. *Entangling Alliances with None: American Foreign Policy in the Age of Jefferson*. Kent, Ohio: Kent State University Press, 1987.

\_\_\_\_\_. NATO and Adenauer's Germany: Uneasy Partnership. *International Organization*, v.15 n.4, p.618-629, 1961.

KEOHANE, R.; NYE, J. *Power and Interdependence*. 2<sup>nd</sup> edition. New York: Harper Collins Publishers, 1989.

KNUTSEN, T. *A History of International Relations Theory*. Manchester/New York: Manchester University Press, 1997.

Korski, D. Analysis: NATO's Troubled Renaissance. *United Press International*, Brussels, 03 Oct. 2008. Disponível em: <[http://www.upi.com/Emerging\\_Threats/2008/10/03/Analysis\\_NATOs\\_troubled\\_renaissance/UPI-27711223075655/](http://www.upi.com/Emerging_Threats/2008/10/03/Analysis_NATOs_troubled_renaissance/UPI-27711223075655/)> Acesso em 03 fev. 2009.

- KRASNER, S. (Ed.). *International Organization*, Cambridge, v.37, n.1, 1983.
- LEDERACH, J. P. *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*. Washington, DC: United States Institute of Peace Press, 1997.
- LIMA, P. O. *A Intervenção Coletiva na Bósnia-Herzegovina: O Papel da ONU, da OTAN, de Alguns Estados e de Organizações Não-Governamentais*. 1998. 155 p. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília.
- MacCALLA, R. B. NATO's Persistence after the Cold War. *International Organization*. v.50 n. 3, Summer 1996.
- MacCLOSKEY, M. *Pacts for peace : UN, NATO, SEATO, CENTO and OAS*. New York: Rosen P., 1967.
- MALICI, A. Discord and Collaboration between Allies: Managing External Threats and Internal Cohesion in Franco-British Relations During the 9/11 Era. *The Journal of Conflict Resolution*, v. 49 n.1, p.90-119, 2005..
- MILITARY PERISCOPE. *North Atlantic Treaty Organization*. Disponível em: <<http://www.militaryperiscope.com.ezproxy6.ndu.edu/nations/nato/nato/organzn/index.htm#overview>> Acesso em: 05/10/2008.
- MIYAMOTO, S. El terrorismo y la seguridad global. *Nueva Sociedad*, Caracas, v.117, p. 89-93, enero/febrero 2002.
- MORGENTHAU, H.J., *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York: McGraw-Hill, 1993.
- MORROW, J. D. Alliances and Asymmetry: An Alternative to the Capability Aggregation Model of Alliances. *American Journal of Political Science*, v.35 n. 4, p.904-933, 1991.
- MOSKOS, C.; WILLIAMS, J. A.; SEGAL, D. (eds.) *The Postmodern Military: Armed Forces after the Cold War*. New York: Oxford University Press, 2000.
- NYE, J. S. *Understanding International Conflicts: an introduction to theory and history*. New York: Harper Collins, 1993.
- ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Reunião Especial da Comissão de Segurança Hemisférica - Os Novos Enfoques Sobre A Segurança Hemisférica*. 13-14 nov. 2000. Washington, D.C., Disponível em: <<http://www.oas.org/csh/spanish/ncsinfopres.asp>>. Acesso em: 07 fev. 2007.
- OLSON, M.; ZECKHAUSER, R. An Economic Theory of Alliances. *Review of Economics and Statistics*, v. 48, p.266-279, Aug. 1966.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. DOMREP – Background. (Última atualização em 2003) Disponível em:

<[http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co\\_mission/domrepbackgr.html](http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/domrepbackgr.html)>. Acesso em: 01 set. 2008.

\_\_\_\_\_. UN rule of law, security officials outline key priorities for 2008. *UN News Centre*. Disponível em:

<<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=25346&Cr=dpko&Cr1=security>>

Acesso em: 12 mai. 2008.

\_\_\_\_\_. *Background Note – United Nations Political and Peacebuilding Missions*. 31 dez. 2008. Disponível em: <<http://www.un.org/depts/dpko/dpko/ppbm.pdf>> Acesso em: 14 jan. 2009.

\_\_\_\_\_. *Ranking of Military and Police Contributions to UN Operations*. 30 Jun. 2008.

Disponível em: <[http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/2008/jun08\\_2.pdf](http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/2008/jun08_2.pdf)>

Acesso em: 01 fev. 2008

\_\_\_\_\_. *Report of the Open-ended Working Group on the Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council and Other Matters related to the Security Council: General Assembly Official Records Fifty-eighth Session Supplement No. 47 (A/58/47)*. New York: United Nations, 2004. 38 p.

\_\_\_\_\_. *Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992*. Disponível em:

<<http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>> Acesso em: 12 mai. 2008.

\_\_\_\_\_. *Security Council Meets in Emergency Session Following Kosovo's Declaration of Independence, with Members Sharply Divided on Issue*. 18 Feb. 2008. Disponível em:

<<http://www.un.org/News/Press/docs/2008/sc9252.doc.htm>> Acesso em: 01 Feb. 2008.

\_\_\_\_\_. *The Blue Helmets*. New York: United Nations Publications, 3<sup>rd</sup> edition, 1996.

ORGANIZATION FOR SECURITY AND COOPERATION IN EUROPE. *Staffing and Employment*. Disponível em: < <http://www.osce.org/about/19298.html>> Acesso em: 10 dez. 2008.

\_\_\_\_\_. *Decision n. 94, Agenda item 4, 49th Plenary Meeting PC Journal No. 49*. 05 Dec. 1995 Disponível em: <[http://www.osce.org/documents/pc/1995/12/20346\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/pc/1995/12/20346_en.pdf)>. Acesso em: 08 mar. 2008.

\_\_\_\_\_. *Charter of Paris for a New Europe*. Disponível em:

<[http://www.osce.org/documents/mcs/1990/11/4045\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/mcs/1990/11/4045_en.pdf)> Acesso em: 15 set. 2008.

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE. ISAF Placemat. 10 Jun. 2008. (folheto)

\_\_\_\_\_. NATO Topics: Mediterranean Dialogue – Summary. 2008. Disponível em:

<<http://www.nato.int/med-dial/summary.htm>>. Acesso em: 20 ago. 2008.

- \_\_\_\_\_. *NATO Handbook*. Brussels: NATO Public Diplomacy Division, 2006.
- \_\_\_\_\_. *Understanding NATO Military Transformation*. Norfolk, VA: NATO Allied Command Transformation Public Information Office, 2005.
- \_\_\_\_\_. *The North Atlantic Treaty*. Washington, 1949. Brussels: NATO Public Diplomacy Division, 2004.
- \_\_\_\_\_. *The Prague Summit And Nato's Transformation*. 2002. Disponível em: <<http://www.nato.int/docu/rdr-gde-prg/rdr-gde-prg-eng.pdf>> Acesso em: 05 fev. 2009.
- \_\_\_\_\_. *Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation*. Paris, 27 de Maio de 1997. Disponível em: <<http://www.nato.int/docu/basictxt/fndact-a.htm>>. Acesso em: 29 ago. 2008.
- \_\_\_\_\_. *Press Communiqué M-1(94)2 Issued by the Heads of State and Government participating in the Meeting of the North Atlantic Council*. NATO Headquarters, Brussels 10-11 Jan. 1994. Disponível em: <<http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c940110a.htm>>. Acesso em: 18 ago. 2008.
- \_\_\_\_\_. *London Declaration on a Transformed North Atlantic Alliance*. London: OTAN, 1990. Disponível em: <<http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c900706a.htm>> Acesso em: 01 out. 2004.
- \_\_\_\_\_. *Harmel Report of the Council: The Future Tasks of the Alliance*. Brussels 13th-14th Dec. 1967. URL: <<http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c671213b.htm>> Acesso em 24 de outubro de 2004.
- \_\_\_\_\_. *Text of the Report of the Committee of Three on Text of the Report of the Committee of Three on Non-Military Cooperation in NATO*, December 13, 1956, Brussels: NATO Key Documents, NATO Archives.
- OTUNNU, O. A. ; DOYLE, M. W. (eds.) *Peacemaking and Peacekeeping for the new century*. Lanham: Rowman & Littlefield, 1998.
- OVERHAUS, M. German Foreign Policy and the Shadow of the Past. *SAIS Review*, v. 25 n.2, p. 27-41, The Johns Hopkins University Press, 2005.
- POWELL, C. L. *Remarks at the North Atlantic Treaty Organization Accession Lunch*. Washington, DC.: Department of the Treasury, 29 Mar. 2004. Disponível em: <<http://www.state.gov/secretary/former/powell/remarks/30893.htm>> Acesso em: 23 Ago. 2008.
- REGIONAL SURVEYS OF THE WORLD. *Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States*, 1999. 4<sup>th</sup> edition. London: Europa Publications, 1999.
- RICHARDSON, R. C. III. Saving the NATO partnership. *The Journal of Social, Political and Economic Studies*, Washington, v. 19 n. 1, p. 13-20, Spring 1994.

- RIES, J. C. NATO Reorganization: A Critique and Analysis. *The Western Political Quarterly*, v.18 n.1, p.64-72, 1965.
- RITTBERGER, Volker. *Regime Theory and International Relations*. Oxford: Clarendon, 1993.
- ROMANOV, P. Washington's Meat May be Europe's Poison. *RIA Novosti (RUSSIAN News and Information Agency)* Moscow, 19 Feb. 2007. Disponível em: <http://en.rian.ru/analysis/20070219/60961175.html> Acesso em: 05 fev. 2009.
- ROTBERG, R. I., Failed States in a World of Terror. *Foreign Affairs*, v. 81 n. 4, p.127-140, Jul./Aug. 2002.
- ROUDOMETOF, V. Nationalism and Identity Politics in the Balkans: Greece and the Macedonian Question. *Journal of Modern Greek Studies*, v.14 n.2, p.253-301, 1996.
- RUSSETT, B.; STAM, A. C. Courting Disaster: An Expanded NATO vs. Russia and China. *Political Science Quarterly*, v.113 n. 3, p.361-382, 1998.
- SANDLER, T. Alliance Formation, Alliance Expansion, and the Core. *The Journal of Conflict Resolution*, v.43 n.6, p.727-747, 1999.
- SANDLER, T.; HARTLEY, K..*The Political Economy of NATO: past, present and into the 21st century*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1999
- SCHEFFER, J. de H. *Remarks by NATO Secretary General at the Clingendael Institute*. 29 Oct. 2004. Disponível: <<http://www.nato.int/docu/speech/2004/s041029a.htm>> Acesso em: 19 set. 2008.
- SCHLESINGER, A. M. *A Thousand Days: John F. Kennedy in the White House*. Boston: Houghton Mifflin Company, 1965.
- SCHMIDT, B. C. Lessons from the Past: Reassessing the Interwar Disciplinary History of International Relations. *International Studies Quarterly*, v. 42, n. 3, p. 433-459, Sep. 1998.
- SMITH, R. A changing NATO. *NATO Review Web Edition*, v.45 n.3, p.8-11, May-Jun. 1997.
- SOLANA, J. Growing the alliance. *Economist* , v.350 n.8110, p.23-25, 13 Mar. 1999. Disponível em: Business Source Premier. EBSCO (Acesso Restrito) <<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=buh&AN=1619507&site=ehost-live>>. Acesso em: 04 fev. 2009.
- STALIN, J. Stalin's Reply to Churchill, (interview with Pravda). *The New York Times*, p. 4, 14 Mar. 1946.

TANNO, G. *A Contribuição da Escola de Copenhague aos Estudos de Segurança Internacional*. 2002. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais (IRI), PUC-Rio, Rio de Janeiro.

THAKUR, R.; SCHNABEL, A. (eds.) *United Nations Peacekeeping Operations: Ad Hoc Missions, Permanent Engagement*. New York: United Nations University Press, 2001.

UNIÃO DA EUROPA OCIDENTAL. Council of Ministers. *Document on the Status of Association with WEU for the Republic of Bulgaria, the Czech Republic, the Republic of Estonia, the Republic of Hungary, the Republic of Latvia, the Republic of Lithuania, the Republic of Poland, Romenia and Slovak Republic (Kirchberg Declaration)*. Luxembourg, 09 May 1994, Brussels: WEU Press and Information Service, 1994.

\_\_\_\_\_. Council of Ministers. *Final Communiqué*. Rome, 20 November 1992. Disponível em: <<http://www.weu.int/documents/921120en.pdf>> Acesso em: 18 set. 2008.

\_\_\_\_\_. Council of Ministers. *Petersberg Declaration*. Bonn, 19 June 1992. Disponível em: <<http://www.weu.int/documents/920619peten.pdf>> Acesso em: 08 set. 2008.

\_\_\_\_\_. Ministers for Foreign Affairs and Defence of the seven WEU member states. *Rome Declaration*. Rome, 26-27 Oct. 1984. Disponível em: <<http://www.weu.int/documents/841024en.pdf>>. Acesso em: 08 fev. 2009.

\_\_\_\_\_. *Text of the Modified Brussels Treaty (Amended by the Paris Agreements signed on 23 October 1954)*. Disponível em: <<http://www.weu.int/>>. Acessado em 11 de setembro de 2008.

UN ENVOY Urges Speedy Solution to Macedonia's Name Dispute with Greece. *International Herald Tribune*. Skopje, Macedônia, 17 abr. 2008. Disponível em: <<http://www.ihf.com/articles/ap/2008/04/17/europe/EU-GEN-Macedonia-UN-Greece.php>> Acesso em: 03 fev. 2009.

UNIÃO EUROPÉIA. *Comissão Européia - Relatório Financeiro 2005 (resumo)* Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Européias, 2006, 56 p.

UNITED STATES OF AMERICA. *National Security Presidential Directive 44*. Washington: White House. December 7, 2005. Disponível em: <<http://www.fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-44.pdf>> Acesso em: 30 out. 2008.

\_\_\_\_\_. *Department of Defense Directive # 3000.05. Military Support for Stability, Security, Transition, and Reconstruction (SSTR) Operations*. 28 Nov. 2005. Disponível em: <<http://www.dtic.mil/whs/directives/corres/pdf/300005p.pdf>> Acesso em: 30 out. 2008.

\_\_\_\_\_. Senate. *Resolution 239, 80th Congress, 2nd Session, 11th June 1948 (The Vandenberg Resolution)*. Disponível em: <<http://www.nato.int/docu/basicxt/b480611a.htm>>. Acesso em: 02 set. 2008.

VICENTINI, P. H. *Organização do Tratado do Atlântico Norte(OTAN) e a Incorporação das Operações de Paz no Pós-Guerra Fria: A intervenção na Bósnia*. 1998. 276 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília.

WALLANDER, C. A. Institutional assets and adaptability: NATO after the Cold War. *International Organization*, v.54 n.4, Autumn 2000.

WALT, S. M. Testing theories of alliance formation: the case of southwest Asia. *International Organization*, v. 42 n. 2, p.275-316, Spring 1988.

\_\_\_\_\_. Alliance Formation and the Balance of Power. *International Security*, v.9, p.03-43, 1985.

WALTZ, K. N. The Emerging Structure of International Politics. *International Security*, v.18 n.2, p. 44-79, 1993.

\_\_\_\_\_. *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill, 1973.

\_\_\_\_\_. International Structure, National Force, and the Balance of World Power. *Journal of International Affairs*, v.21 n. 2, p.215-231, 1967.

WENDT, A. Constructing International Politics. *International Security* , v.20 n. 1, p.71-81, 1995.

\_\_\_\_\_. Collective Identity Formation and the International State. *American Political Science Review* , n.88 , p.394-398, 1994.

YOST, David S. *NATO Transformed: the Alliance's New Roles in International Security*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace, 1998.

ZAHARIADIS, N. Greek Policy toward the Former Yugoslav Republic of Macedonia, 1991-1995 *Journal of Modern Greek Studies* , v.14 n.2 , p.303-32, 1996.

ZANDEE, Dick. Civil-military interaction in peace operations. *NATO Review Web Edition* , v.47 n.1 , p.11-15, Spring 1999.

## Apêndices e Anexos

---

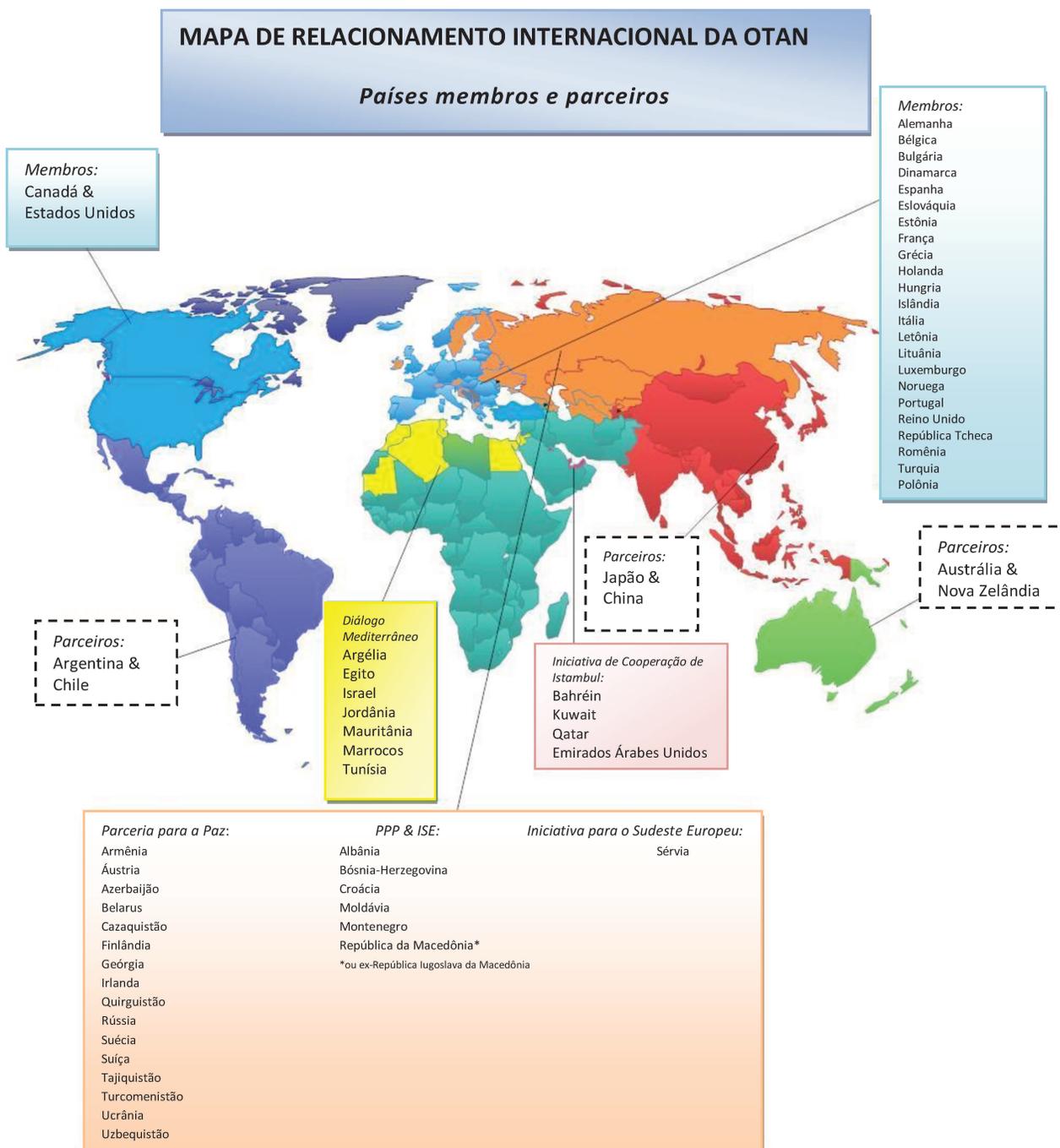
## APÊNDICE 1: Linha do tempo de adesão à Parceria para a Paz da OTAN

Ratificação	País	Assinou o documento PpP	Notas
26.01.94	Romênia	MRE Melescanu	Membro em 29.03.04
27.01.94	Lituânia	PDT Brazauskas	Membro em 29.03.2004
02.02.94	Polônia	PM Pawlak	Membro em 16.03.1999
03.02.94	Estônia	MRE Jüri Luik	Membro em 29.03.2004
08.02.94	Hungria	MRE Jeszensky	Membro em 16.03.1999
08.02.94	Ucrânia	MRE Zlenko	Inicia parceria exclusiva em 1997
09.02.94	Eslováquia	PM Meciar	Membro em 29.03.2004
14.02.94	Bulgária	PDT Jelu Jelev	Membro em 29.03.2004
14.02.94	Letônia	PM Valdis Birkavs	Membro em 29.03.2004
23.02.94	Albânia	PDT Sali Berisha	Inicia negociações de adesão em 2008
10.03.94	Rep. Tcheca	PM Vaclav Klaus	Membro em 16.03.1999
16.03.94	Moldávia	PDT Mircea Snegur	
23.03.94	Geórgia	MRE A.Chikvaidze	
30.03.94	Eslovênia	PM Janez Drnovsek	Membro em 29.03.2004
04.05.94	Azerbaijão	PDT Geidar Aliyev	
09.05.94	Finlândia	MRE Heikki Haavisto	
09.05.94	Suécia	MRE M. Af Ugglas	
10.05.94	Turcomenistão	DPM B. Shikmuradov	
27.05.94	Cazaquistão	MRE Saudabayev	
01.06.94	Quirguistão	PDT Askar Akayev	
22.06.94	Rússia	MRE Andrei Kozyrev	Parceria própria em 1997
13.07.94	Uzbekistão	MRE S. Saidkasimov	
05.10.94	Armênia	MRE Vahan Papazian	
11.01.95	Belarus	MRE Uladzmir Syanko	
10.02.95	Áustria	MRE Alois Mock	
15.11.95	Macedônia	CG Crvenkovski Branko	Adesão anunciada em 2008.
11.12.96	Suíça	MRE F. Cotti	
01.12.99	Irlanda	MRE Andrews	
25.5.00	Croácia	MRE Tonino Picula	Inicia negociações de adesão em 2008
20.02.02	Taijiquistão	EMB. Sharif Rahimov	
14.12.06	Bósnia-Herzegovina	PDT N. Radmanović	
14.12.06	Montenegro	PDT Filip Vujanovic	
14.12.06	Sérvia	PDT Boris Tadić	

**Fonte: Informações Oficiais da OTAN.**

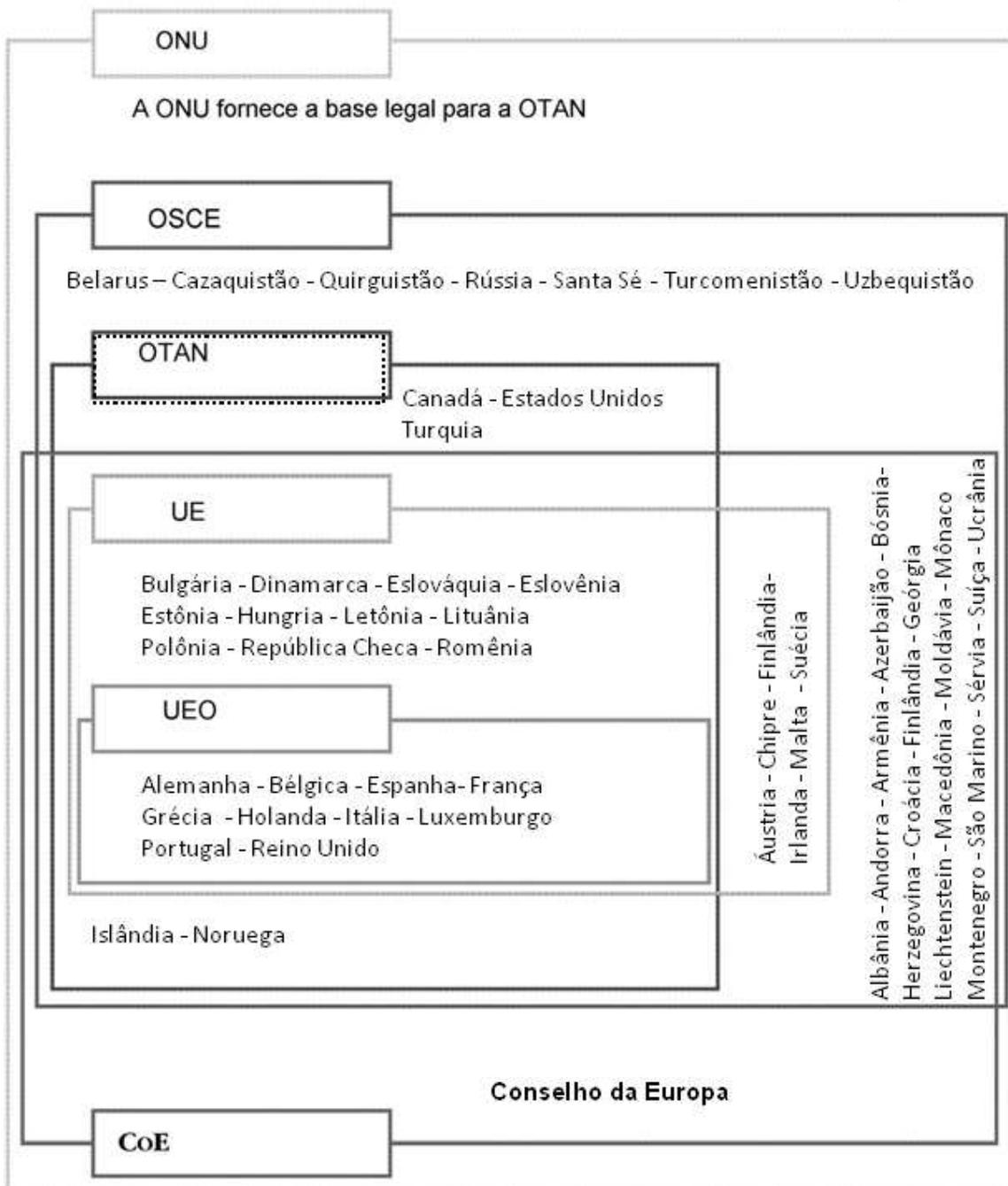
LEGENDA: MRE = Ministro das Relações Exteriores; PDT= Presidente; PM = Primeiro Ministro; EMB = Embaixador; CG = Chefe de Governo.

## APÊNDICE 2: Mapa das parcerias formais e informais da OTAN



Fonte: Mapa elaborado pela autora com base em informações oficiais da OTAN.

### APÊNDICE 3: Sobreposição de Membros entre Organizações Seleccionadas.



Fonte: (OTAN, 2006). Figura elaborada pela autora com base em organograma do texto citado.

## APÊNDICE 4: Cronologia da Transformação da OTAN

ANO	EVENTO
1989	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ A União Soviética anuncia várias reduções de forças convencionais unilaterais. A OTAN também anuncia suas reduções pouco tempo depois.</li> <li>■ Os ministros do Conselho do Atlântico Norte revisam o processo acelerado de mudanças no leste e pela primeira vez um ministro das relações exteriores soviético visita o quartel-general da OTAN. Vários outros líderes da Europa do Leste ou Central visitariam a OTAN em seguida.</li> </ul>
1990	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Depois da queda do muro de Berlim, os líderes dos países aliados se reúnem em Londres para a adoção de um plano de cooperação entre o Leste e o Oeste (Cúpula de Londres).</li> </ul>
1991	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Os líderes dos países aliados adotam um novo conceito estratégico, que levava em conta o novo ambiente de segurança europeu, reorganizava a estrutura de comando militar da OTAN e criava o Conselho de Cooperação do Atlântico Norte (NACC), um fórum de consulta e cooperação com os novos países parceiros do leste europeu e União Soviética (a futura Parceria para a Paz). Na reunião final do NACC a União Soviética anuncia seu fim e a criação da CEI (Comunidade de Estados Independentes).</li> </ul>
1992	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ A OTAN concorda em ceder apoio à missão de paz da ONU na ex-Iugoslávia, atendendo um pedido do Secretário-Geral da ONU.</li> <li>■ A partir da criação da Política Externa e de Segurança Comum da União Européia, através do Tratado de Maastricht, a OTAN estabelece cooperação com a União da Europa Ocidental em matéria de defesa.</li> </ul>
1994	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ A OTAN adota um conceito de forças multinacionais mais flexíveis, a fim de fortalecer a sua missão de defesa e segurança europeia: as Forças Combinadas de Tarefas Conjuntas (CJTF).</li> <li>■ Atendendo a um pedido da UEO a OTAN coloca seus recursos à disposição para eventuais operações militares no âmbito da Política Européia Comum de Segurança e Defesa (PESD).</li> </ul>
1995	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ A OTAN realiza operações aéreas na Bósnia-Herzegovina contra forças sérvias durante 12 dias, abrindo caminho para os acordos de paz de Dayton</li> <li>■ Em função da Guerra civil na Bósnia-Herzegovina, uma operação militar liderada pela OTAN (IFOR) é enviada, com mandato da ONU, para concretizar os aspectos militares dos acordos de paz de Dayton naquele território.</li> </ul>
1996	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Forças Russas se unem a forças de países da OTAN na composição da IFOR.</li> <li>■ Uma força de Estabilização da OTAN (SFOR) se instala no território da Bósnia-Herzegovina para substituir a IFOR.</li> </ul>

1997	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ O “Tratado Fundador de Relações Mútuas, Cooperação e Segurança” é assinado pelos membros da OTAN e a Rússia. Este instrumento estabelece o Conselho Permanente Conjunto OTAN-Rússia, que foi uma forma de parceria especial entre as duas partes, e uma agenda de reuniões periódicas entre as partes.</li> <li>■ O Conselho de Cooperação do Atlântico Norte (NACC) é substituído pelo Conselho da Parceria Euro-Atlântica (EAPC).</li> <li>■ A Carta de Parceria Distintiva entre a OTAN e a Ucrânia é assinada, estabelecendo a Comissão OTAN-Ucrânia</li> </ul>
1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ A OTAN conduz uma operação aérea para interromper a limpeza étnica no Kosovo, sob fortes protestos da Rússia e de parte da comunidade internacional. A Sérvia também é alvo dos bombardeios da OTAN, que foram justificados como uma iniciativa humanitária.</li> <li>■ Na ocasião da Cúpula do jubileu de ouro da OTAN em Washington, os líderes aliados adotam um novo conceito estratégico, a fim de preparar a OTAN para o século XXI. <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Uma missão de paz liderada pela OTAN com mandato da ONU (KFOR) é enviada ao Kosovo, onde a ONU instala uma missão de governo interino.</li> </ul> </li> </ul>
2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Grupos de trabalho da União Européia e da OTAN são montados para definir novas formas de cooperação entre as duas organizações, com base nos princípios de não-duplicidade e na necessidade de fortalecer o papel da Europa na Aliança</li> </ul>
2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Atendendo um pedido do Presidente Trajkovski, a OTAN emprega suas forças na ex-República Iugoslava da Macedônia para desarmar extremistas e proteger monitores civis atuando naquela região.</li> <li>■ Por ocasião dos atentados de 11 de setembro contra os Estados Unidos, o Conselho do Atlântico Norte invoca pela primeira vez o artigo V do Tratado do Atlântico Norte, que trata da defesa coletiva. O pilar Europeu da OTAN oferece apoio militar concreto aos Estados Unidos, mas esta não participa como organização da coalizão que ataca o Afeganistão posteriormente. <ul style="list-style-type: none"> <li>■ A operação <i>Active Endeavour</i> é lançada em outubro para detectar e dissuadir atividades terroristas no Mediterrâneo.</li> </ul> </li> </ul>
2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ O Conselho OTAN-Rússia é estabelecido em Roma, e substitui o Conselho Permanente Conjunto OTAN-Rússia, dentro da proposta de revitalização desta relação bilateral.</li> <li>■ A OTAN afirma que vai entrar em operação “quando e onde seja necessário” para lutar contra o terrorismo. <ul style="list-style-type: none"> <li>■ A “Cúpula da Transformação”, em Praga, introduz grandes reformas políticas e estruturais a fim de preparar a OTAN para as novas ameaças. Como resultado desta reunião foram propostas: uma <i>Força de Resposta</i>, uma estrutura de comando militar mais eficiente, uma meta de aumento das capacidades militares dos membros (o Compromisso de Capacidades de Praga) e um novo conceito de defesa militar contra o terrorismo.</li> </ul> </li> <li>■ A OTAN e a UE publicam uma declaração conjunta que facilita o uso das capacidades e recursos da OTAN em operações lideradas pela União Européia (Berlim Plus).</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ A OTAN decide apoiar a preparação da Holanda e da Alemanha para que assumissem o controle da Força Internacional de Segurança Assistencial (ISAF) no Afeganistão.</li> </ul>
2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ A OTAN encerra suas atividades na ex- República Iugoslava da Macedônia. A União Européia assume o controle da missão da OTAN naquele território.</li> <li>■ O conceito de Força de Resposta (NRF) é adotado pela OTAN. A estrutura de comando militar da OTAN sofre novas alterações, tais como a criação do Comando Aliado de Transformação nos Estados Unidos e de um Comando Operacional no Quartel Supremo dos Poderes Aliados na Europa (SHAPE, na sigla em inglês), na Bélgica.</li> <li>■ A OTAN oferece apoio às tropas polonesas no Iraque atendendo a um pedido da Polônia. <ul style="list-style-type: none"> <li>■ A OTAN assume o comando e a coordenação da operação ISAF no Afeganistão, com mandato da ONU.</li> </ul> </li> </ul>
2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ A OTAN se compromete a treinar as forças de segurança iraquianas na ocasião da transferência de poder ao governo interino do Iraque</li> <li>■ A OTAN reforça o Diálogo Mediterrâneo e se oferece a cooperar com países da região do Oriente Médio dentro da Iniciativa de Cooperação de Istambul.</li> </ul>
2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ A OTAN fornece aviões e treinamento em apoio à expansão da Missão da União Africana no Sudão.</li> <li>■ A OTAN fornece ajuda humanitária às vítimas de um terremoto no Paquistão.</li> </ul>
2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Primeira reunião de ministros de defesa de países da OTAN e de países não-membros da OTAN sobre a ISAF.</li> </ul>
2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ A OTAN decide instalar sistemas de defesa antimísseis dos Estados Unidos em territórios da República Tcheca e da Polônia, alegando a necessidade de proteção contra possíveis ataques partindo do Irã e da Coreia do Norte. Contudo, a iniciativa cria fortes tensões entre a OTAN e a Rússia.</li> </ul>

**Fonte: Cronologia elaborada pela autora com base em informações oficiais da OTAN e na literatura**

## APÊNDICE 5:Arranjos de Segurança na Eurásia no Período pós-guerra fria.

	1991	1992	1993	1996	1997	1999	2001	2004	2005	2006
Armênia	CEI	CST								
Azerbaijão	CEI				GUAM(f)	<del>CST</del>				
Belarus	CEI (f)					CST				
Cazaquistão	CEI	CST		S5						
China				S5						
Geórgia			CEI		GUAM(f)	<del>CST</del>				
Índia									S5 (o)	
Irã									S5 (o)	
Moldávia	CEI				GUAM(f)					
Mongólia								S5 (o)		
Paquistão									S5 (o)	
Quirguistão	CEI	CST		S5						
Rússia	CEI (f)	CST		S5						
Tajiquistão	CEI			S5		CST				
Turcomenistão	CEI									
Ucrânia	CEI (f)				GUAM(f)					
Uzbequistão	CEI	CST		S5 (o)		<del>CST</del> GUAM	S5		GUAM	CST

Fonte: (REGIONAL SURVEYS OF THE WORLD, 1999)

LEGENDA:

CEI – Comunidade de Estados Independentes

CST – Tratado de Segurança Coletiva (depois se transforma na Organização do Tratado de Segurança Coletiva )

S5 –Grupo de Xangai (depois se transforma na Organização de Cooperação de Xangai)

GUAM – (Organização para a Democracia e o Desenvolvimento Econômico)

f- membro fundador

o- observador

## APÊNDICE 6: Cronologia do Alargamento e das Parcerias do Conselho da Europa

1949

ASSINATURA DO TRATADO DE LONDRES

***Membros Fundadores:*** Bélgica, Dinamarca, França, Holanda, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Noruega, Suécia, Reino Unido. (05.05.1949)

ALARGAMENTO

Grécia e Turquia (09.08.1949)

Anos 50

ALARGAMENTO

Islândia (07.03.1950)

Alemanha (13.07.1950)

Áustria (16.04.1956)

PARLAMENTO NACIONAL ADMITIDO COMO OBSERVADOR ASSEMBLÉIA PARLAMENTAR DO CONSELHO

Israel (02.12.1957)

Anos 60

ALARGAMENTO

Chipre (24.05.1961)

Suíça (06.05.1963)

Malta (29.04.1965)

Anos 70

OBSERVADOR DO COMITÉ DE MINISTROS

Santa Sé (07.03.1970)

ALARGAMENTO

Portugal (22.09.1976)

Espanha (24.11.1977)

Liechtenstein (23.11.1978)

Anos 80

ALARGAMENTO

São Marino (16.11.1988)

Finlândia (05.05.1989)

Anos 90

**ALARGAMENTO**

**Hungria (06.11.1990)**  
**Polônia (26.11.1991)**  
**Bulgária (07.05.1992)**  
**Estônia, Eslovênia e Lituânia (14.05.1993)**  
**Republica Tcheca, Eslováquia (30.06.1993)**

Anos 90 (cont.)

**ALARGAMENTO (CONT.)**

**Romênia (07.10.1993)**  
**Andorra (10.11.1994)**  
**Letônia (10.02.1995)**  
**Albânia e Moldávia(13.07.1995)**  
**(ex-República Iugoslava da) Macedônia, Ucrânia(09.11.1995)**  
**Croácia (06.11.1996)**  
**Geórgia (27.04.1999)**  
**Armênia e Azerbaijão(25.01.2001)**  
**Bósnia-Herzegovina (24.04.2002)**  
**Sérvia\* (03.04.2003)**  
**Mônaco (05.10.2004)**  
**Montenegro (11.05.2007)**

**ESTADO ACEITO COMO CANDIDATO À ENTRADA**

**Belarus (12.03.1993)**

**OBSERVADOR DO COMITÊ DE MINISTROS DO CONSELHO**

**Estados Unidos da América (10.01.1996)**  
**Federação Russa (28.02.1996)**  
**Canadá (29.05.1996)**  
**Japão (20.11.1996)**

**PARLAMENTO NACIONAL ADMITIDO COMO OBSERVADOR DA ASSEMBLÉIA PARLAMENTAR DO CONSELHO**

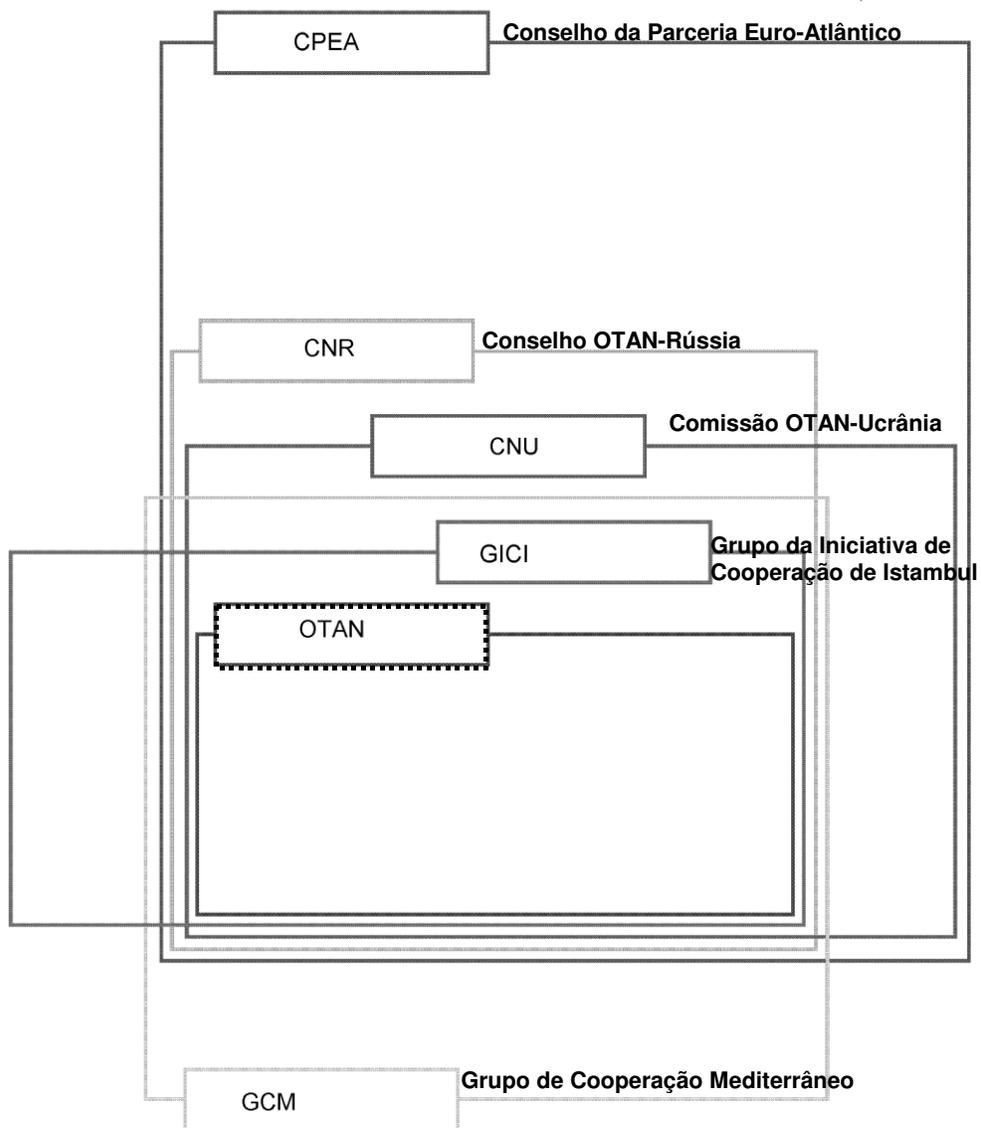
**Canadá (28.05.1997)**  
**México (04.11.1999)**

---

**Fonte: Cronologia elaborada pela autora com base em informações oficiais do Conselho da Europa.**

\* A partir de 3 de Junho de 2006, a República da Sérvia se torna membro do Conselho da Europa em lugar da União de Estados da Sérvia e Montenegro. Ver: COUNCIL OF EUROPE. Council of Ministers. CM Decision of 14 June 2006.

## ANEXO 1: Relacionamento entre a OTAN e seus Parceiros



Fonte: (OTAN, 2006). Tradução da autora.

## ANEXO 2: Mapa do Conselho da Europa

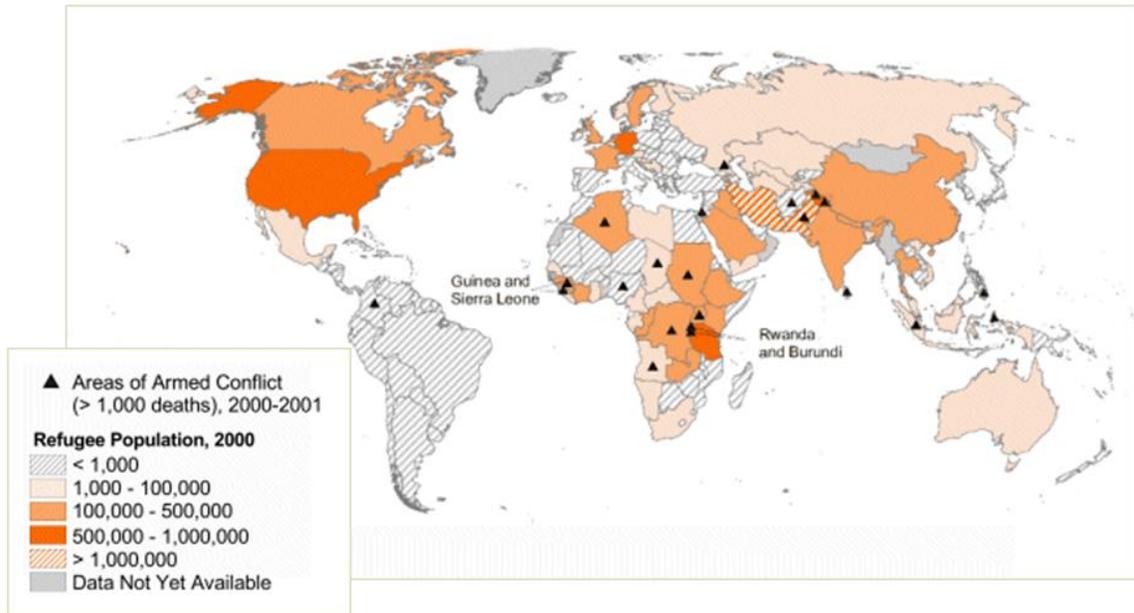
---



Fonte: Conselho da Europa. Disponível em:  
<[http://www.coe.int/T/E/Com/About\\_Coe/Member\\_states/default.asp](http://www.coe.int/T/E/Com/About_Coe/Member_states/default.asp)> Acesso em 02 de maio de 2008.

### ANEXO 3: Mapa de Conflito e Fluxo de Refugiados

Armed Conflict and Refugees



Map Projection: Robinson

© EarthTrends 2003 World Resources Institute. All rights reserved. Fair use is permitted on a limited scale and for educational purposes.

Fontes: World Resources Institute (WRI), United Nations Environment Programme (UNEP), United Nations Development Programme (UNDP), and World Bank. 2003. World Resources 2002-2004: Decisions for the Earth: Balance, Voice, and Power. Washington, DC: WRI.